FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Przejrzystość procesu stanowienia prawa

Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”

Niniejsza publikacja została opublikowana dzięki pomocy finansowej Unii Europejskiej w ramach programu Środki Przejściowe 2005. Za jej treść odpowiada Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

Warszawa 2008

Opracowanie redakcyjne:
Małgorzata Jurkiewicz

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008

ISBN 978-83-89406-94-1

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

Wydawca:
Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa
tel. |48| 22 536 02 00
e-mail: batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl/korupcja

Łamanie:
„TYRSA" Sp. z o.o.
ul. Kościeliska 7, 03-614 Warszawa
e-mail: tyrsa@hot.pl

Druk i oprawa:
„EFEKT" s.j.

Spis treści

1. Wstęp – *Grażyna Kopińska* 5

2. Obserwacja procesu legislacyjnego czterech ustaw – *Grażyna Kopińska* 9
2.1. Wybór ustaw do obserwacji 10
2.2. Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej 11
2.3. Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych 15
2.4. Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych 19
2.5. Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym 24
2.6. Inne działania podejmowane w trakcie realizacji projektu, niezwiązane z obserwacją procesu legislacyjnego czterech wybranych ustaw 28

3. Tworzenie prawa – poziom rządowy – *Grażyna Kopińska* 33
3.1. Spostrzeżenia poczynione w trakcie obserwacji procesu legislacyjnego 33
3.2. Uwagi pochodzące od profesjonalnych lobbystów 38
3.3. Próby zmian dotyczące procesu legislacyjnego podejmowane przez instytucje rządowe 39

4. Tworzenie prawa – poziom sejmowy – *Grażyna Kopińska* 45
4.1. Spostrzeżenia poczynione w trakcie obserwacji procesu legislacyjnego 45
4.2. Próby zmian dotyczące procesu legislacyjnego podejmowane na wniosek Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego 49

5. Doświadczenia innych organizacji pozarządowych w uczestniczeniu i obserwowaniu procesu tworzenia prawa – *Grażyna Kopińska* 57
5.1. Spostrzeżenia i uwagi natury ogólnej 58
5.2. Spostrzeżenia i uwagi pod adresem własnym, czyli organizacji pozarządowych 58
5.3. Spostrzeżenia i uwagi pod adresem instytucji rządowych 59
5.4. Spostrzeżenia i uwagi pod adresem parlamentu 60

6. Ustawa o lobbingu, lobbing i proces stanowienia prawa w oczach parlamentarzystów, lobbystów i dziennikarzy – *prof. dr hab. Anna Kubiak* 63
Wprowadzenie 63
6.1. Raport z badania „Parlamentarzyści o lobbingu" 65
6.2. Raport z badania opinii dziennikarzy 94
6.3. Raport z badania opinii lobbystów 119
6.4. Podsumowanie 161

7. Dostęp opinii publicznej do informacji związanych z wykonywaniem przepisów ustawy lobbingowej – wyniki monitoringu oficjalnych stron internetowych rządu i parlamentu – *Marzanna Doering* 165
7.1. Podstawy prawne 165
7.2. Praktyka 168
7.3. Podsumowanie 185

8. Podsumowanie i wnioski na przyszłość – *Grażyna Kopińska* 187
Wnioski natury ogólnej 187
Wnioski i postulaty adresowane do rządu 190
Wnioski i postulaty adresowane do parlamentu, przede wszystkim Sejmu 191
Wnioski i postulaty adresowane do organizacji pozarządowych 192

Aneksy **193**

1. Wstęp

Proces stanowienia prawa w Polsce od kilku lat stanowi przedmiot zainteresowania naukowców, publicystów i części opinii publicznej. W poprzednich latach krytyka tego procesu dotyczyła przede wszystkim takich zjawisk, jak „nadprodukcja" aktów prawnych, niestabilność systemu prawnego i jego nadmierna zawiłość oraz nieprzejrzystość i niespójność systemu prawnego jako całości[1].

Nasz projekt, którego rezultaty przedstawiamy w niniejszej publikacji, skupiał się, z jednej strony, na praktycznym sprawdzeniu możliwości i efektywności partycypacji organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa, a z drugiej – na ocenie przejrzystości tego procesu. Kluczowe dla naszych działań są dwa pojęcia: partycypacja i przejrzystość.

Partycypacja obywateli w rządzeniu – a jego istotną częścią jest proces tworzenia prawa – to zagadnienie, którego wagę coraz częściej podkreślają instytucje europejskie. W 2001 roku Komisja Europejska w tzw. „Białej księdze" dotyczącej zarządzania zaproponowała pięć kryteriów dobrego rządzenia. Są to: otwartość, partycypacja, rozliczalność, efektywność i koherencja. Przez partycypację rozumie się szeroki udział społeczeństwa w pracach administracji, na wszystkich poziomach władzy publicznej i na wszystkich etapach realizacji polityki publicznej. Praktyczna realizacja tej zasady pociąga za sobą konieczność wprowadzenia odpowiednich mechanizmów. Jednocześnie w „Białej księdze" stwierdza się, że zasady dobrego rządzenia powinny być stosowane nie tylko w instytucjach europejskich, ale także w państwach członkowskich[2].

Zasada partycypacji realizowana jest między innymi poprzez konsultacje. W innym dokumencie, komunikacie nazwanym *W kierunku wzmocnionej kultury konsultacji i dialogu – ogólne zasady i minimalne standardy konsultacji z zain-*

---

[1] Omówieniem tych problemów zajmują się Klaus H. Goetz i Radosław Zubek w pracy *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, wydanej w ramach programu Ernst & Young Sprawne Państwo w maju 2005.

[2] Za: Tomasz G. Grosse, *Czy Polska potrzebuje dobrego rządzenia?*, Analizy i opinie Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa, wrzesień 2008.

teresowanymi stronami Komisja Europejska zdefiniowała minimalne standardy zasięgania opinii na temat proponowanych regulacji[3]. Należą do nich:

1. zapewnienie, by każdy z uczestników zasięgania opinii otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące propozycji regulacji,
2. objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych,
3. prowadzenie zasięgania opinii za pośrednictwem środków komunikacji dostosowanych do celów zasięgania opinii i oczekiwań ich uczestników,
4. pozostawienie wystarczającego czasu na to, by umożliwić uczestnictwo w konsultacjach (minimum 8 tygodni dla konsultacji pisemnych, powiadomienie o spotkaniach konsultacyjnych co najmniej 20 dni przed terminem spotkania),
5. potwierdzanie otrzymania odpowiedzi,
6. publikacja raportu opisującego wyniki zasięgania opinii oraz sposobu wykorzystania ich w trakcie dokonywania oceny skutków regulacji.

Niestety, w praktyce Polska w bardzo znikomym stopniu stosuje się do powyższych zaleceń. Nasz raport potwierdza obserwacje międzynarodowych ekspertów zawarte w raporcie SIGMY[4]. Stwierdza się tam, że „w Polsce brakuje spójnego systemu konsultowania, a zasięganie opinii jest bardzo często jedynie formalnością i jest postrzegane przez administrację jako uciążliwość, a nie jako źródło informacji. Uczestnicy procesu, zarówno ze strony rządowej, jak i pozarządowej, nie rozumieją roli, jaką zasięganie opinii może odgrywać w procesie formułowania polityki i prawa".

Dla ograniczenia korupcji duże znaczenie ma jakość stanowionego prawa oraz przejrzystość procesu jego tworzenia. Dlatego też Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego przez dwa lata (od stycznia 2006 do grudnia 2007) realizował projekt *Monitoring procesu stanowienia prawa*[5]. Działając w interesie dobra publicznego, postanowiliśmy włączyć się w proces stanowienia dobrego, ograniczającego zagrożenia korupcyjne prawa.

Dodatkowym argumentem za podjęciem realizacji tego projektu był fakt, że przyjęta przez Sejm 7 lipca 2005 roku ustawa *o działalności lobbingowej*

---

[3] European Commission (2005), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM(202) 704 final, Brussels – cytat za dokumentem Ministerstwa Gospodarki *Jak prowadzić konsultacje w Polsce*, umieszczonym na: http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/1AB3EB31-BC2E-4F07-946C-47B439ECB815/42963/OSRkonsultacje_2412.doc.

[4] Cytat za dokumentem Ministerstwa Gospodarki *Jak prowadzić konsultacje w Polsce*, umieszczonymna:http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/1AB3EB31-BC2E-4F07-946C-47B439ECB815/42963/OSRkonsultacje_2412.doc: „W 2006 r. został przeprowadzony przegląd w ramach Programu SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) – wspólnej inicjatywy Komisji Europejskiej i OECD. Na podstawie przeglądu został opracowany raport dla Polski, który zawiera niezależne oceny międzynarodowych ekspertów oraz rekomendacje poprawy zarządzania legislacyjnego i systemu tworzenia prawa w Polsce".

[5] Raporty z realizacji projektu w latach 2006 i 2007 są dostępne na: http://www.batory.org.pl/korupcja/prawo.htm.

w procesie stanowienia prawa (dalej dla uproszczenia zwana ustawą lobbingową) dawała wszystkim zainteresowanym, jak początkowo sądziliśmy, znacznie większe niż dotychczas i sformalizowane możliwości uczestniczenia w tym procesie. Jednym z celów naszego projektu jest zbadanie, czy i na ile praktyczna realizacja ustawy lobbingowej wpływa na zwiększenie przejrzystości procesu legislacyjnego oraz jego uspołecznienie.

Zgodnie z zapisami tej ustawy rząd jest zobowiązany co najmniej raz na sześć miesięcy przedstawiać program prac legislacyjnych. Projekty ustaw z chwilą przekazania ich do uzgodnień międzyresortowych powinny być udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i każdy powinien mieć możliwość zgłoszenia swojego zainteresowania pracami nad konkretną ustawą. Zainteresowany powinien mieć możliwość odniesienia się do proponowanych zapisów i zaproponowania własnych. Z chwilą przekazania ustawy do Sejmu należy ponownie złożyć wniosek zgłoszeniowy. W trakcie prac sejmowych może zostać przeprowadzone wysłuchanie publiczne, które organizuje się na wniosek posła po zaakceptowaniu go przez właściwą komisję. Wysłuchanie publiczne może również zorganizować instytucja rządowa odpowiedzialna za przygotowanie rozporządzenia. Ci, którzy zgłosili zainteresowanie projektem ustawy bądź rozporządzenia, powinni mieć możliwość uczestnictwa w wysłuchaniu.

Istotnym ograniczeniem dla włączenia się organizacji społecznej w proces stanowienia prawa oraz zaprezentowania własnych uwag poprzez uczestniczenie w wysłuchaniu publicznym jest jego fakultatywny charakter oraz fakt, że organizacje nie mają żadnego wpływu na decyzję o jego zorganizowaniu. Jak wynika z art. 70a ust. 4 Regulaminu Sejmu, wniosek o zorganizowanie wysłuchania publicznego może być złożony wyłącznie przez posła. W praktyce wysłuchania organizowane są niezwykle rzadko. Ponieważ w trakcie prac nad dwunastoma projektami ustaw, w stosunku do których zgłosiliśmy w ostatnich trzech latach swoje zainteresowanie, posłowie nie zdecydowali się na zorganizowanie wysłuchania; chcąc zrealizować nasze zamierzenia, musieliśmy skorzystać z innej, znanej w Sejmie od lat możliwości: na podstawie zapisów Regulaminu Sejmu (art. 153 ust. 2) nadal istnieje (mimo obowiązywania od 7 lutego 2006 ustawy o lobbingu) możliwość zgłoszenia chęci uczestniczenia w pracach komisji na prawach gościa. Z tej procedury korzystaliśmy.

Uważaliśmy, że włączając się w proces legislacyjny ustaw ważnych z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji, będziemy mogli, z jednej strony, próbować wpłynąć na przyjęcie chroniących interes publiczny zapisów, a z drugiej – sprawdzić, na ile ustawa lobbingowa przyczynia się do większej przejrzystości procesu tworzenia prawa i zabezpiecza go przed pozaprawnymi wpływami.

W 2008 roku dzięki dotacji z Unii Europejskiej w ramach programu Środki Przejściowe 2005 projekt został rozszerzony o współpracę z innymi środowiskami uczestniczącymi lub obserwującymi proces stanowienia prawa. W trakcie realizacji projektu, który w tym roku został nazwany „Społeczny monito-

ring procesu stanowienia prawa" współpracowaliśmy z grupą profesjonalnych lobbystów, przedstawicielami organizacji pozarządowych, a także z dziennikarzami – sprawozdawcami parlamentarnymi. W celu poznania ich opinii przeprowadzono jakościowe badanie socjologiczne oraz zorganizowano dyskusje środowiskowe. W badaniu ilościowym poznaliśmy opinię parlamentarzystów na temat formalnych i nieformalnych działań lobbystycznych, jakim są poddawani. Ankietą objęto 1/4 składu obu izb, tj. 140 parlamentarzystów.

Poprzez współpracę z klubami poselskimi i komisjami sejmowymi podjęliśmy konkretne działania mające na celu wprowadzenie do praktyki sejmowej mechanizmów przyczyniających się do zwiększenia przejrzystości procesu legislacyjnego. Wystąpiliśmy z apelem do wszystkich klubów i kół, by zobowiązały parlamentarzystów do publikowania, według jednolitych zasad, pełnej informacji o wszystkich pracownikach i współpracownikach. Nawiązano też współpracę z prezydiami pięciu komisji „strategicznych" z punktu widzenia projektu. Dążyliśmy do wprowadzenia do prac komisji sejmowych mechanizmu pozwalającego zdefiniować grupy nacisku najbardziej aktywne w procesie legislacyjnym. **Podczas wszystkich kontaktów z głównymi aktorami procesu legislacyjnego popularyzowaliśmy zasady profesjonalnego lobbingu oraz otwartego, jawnego prezentowania interesów grupowych.**

Rezultaty naszych działań zawarte są w niniejszej publikacji. W rozdziale drugim przedstawiamy obraz procesu legislacyjnego czterech obserwowanych przez nas rządowych projektów ustaw.

W rozdziale trzecim staramy się opisać proces legislacyjny na poziomie rządowym oraz przedstawiamy kilka prób i propozycji zmian zmierzających do uczynienia tego procesu bardziej przejrzystym.

W rozdziale czwartym, wychodząc od konstatacji poczynionych w trakcie trzyletniej obserwacji procesu legislacyjnego na terenie Sejmu, przedstawiamy przebieg i rezultaty naszych działań zmierzających do uczynienia go bardziej przejrzystym.

W rozdziale piątym referujemy uwagi przedstawicieli organizacji pozarządowych mających doświadczenie w uczestniczeniu bądź obserwacji procesu legislacyjnego.

W rozdziale szóstym prezentujemy wyniki badań socjologicznych przeprowadzonych wśród parlamentarzystów, lobbystów i dziennikarzy. Przedstawiamy ich opinie na temat ustawy o lobbingu, samego zjawiska lobbingu i procesu stanowienia prawa.

Rozdział siódmy przedstawia analizę zawartości stron internetowych Biuletynu Informacji Publicznej poszczególnych ministerstw i parlamentu.

Rozdział ósmy stanowi próbę podsumowania spostrzeżeń i wniosków z przeprowadzonych badań, a także przedstawia nasze rekomendacje zmian w procesie stanowienia prawa i w ustawie lobbingowej. Ustawa ta z jednej strony próbuje uregulować działalność zawodowych lobbystów, z drugiej – uczynić bardziej przejrzystym proces stanowienia prawa na etapie prac rządowych i sejmowych.

2. Obserwacja procesu legislacyjnego czterech ustaw

Działania opisane w tym rozdziale są kontynuacją prac prowadzonych w latach 2006–2007 w ramach projektu *Monitoring procesu stanowienia prawa*. Jak zaznaczyliśmy w rozdziale wstępnym, uważaliśmy, że włączając się w proces legislacyjny ustaw ważnych z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji, będziemy mogli z jednej strony próbować wpłynąć na przyjęcie chroniących interes publiczny zapisów, a z drugiej – sprawdzić, na ile ustawa lobbingowa przyczynia się do większej przejrzystości procesu tworzenia prawa i zabezpiecza go przed pozaprawnymi wpływami.

Monitoring prowadzony był metodą obserwacji uczestniczącej. Polega ona na okresowym wejściu obserwatora w określone środowisko i obserwowaniu danej zbiorowości od wewnątrz, tj. jako jeden z jej członków. Jest to jednocześnie obserwacja bezpośrednia – obserwator sam zbiera dane. Ponadto, w trakcie obserwacji prac ciał rządowych oraz komisji i podkomisji sejmowych zbieraliśmy dokumenty dostarczane członkom tych ciał, a po zakończeniu spotkań czy posiedzeń sporządzaliśmy notatkę z obserwacji. Na postawie tych danych raz do roku przygotowywany był raport, który oprócz skrótowego opisu zaobserwowanych sytuacji i zjawisk zawierał konkluzje i wnioski.

Każdorazowo obserwację rozpoczynamy od wyboru z publikowanego co pół roku dokumentu *Plany legislacyjne rządu* czterech lub pięciu ustaw, których proces legislacyjny chcemy obserwować. Od momentu upublicznienia na stronach www Biuletynu Informacji Publicznej (dalej zwanego BIP) właściwych ministerstw projektu interesującego nas aktu prawnego analizujemy jego treść i zgłaszamy na stosownym formularzu (zgodnie z ustawą *o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* art. 7) lub w formie listu nasze uwagi. Następnie obserwujemy strony BIP sprawdzając, czy zamieszczono na nich uwagi do projektu, czy ustosunkowano się do nich i jaki kształt przyjmują kolejne wersje projektu ustawy. Jeśli otrzymujemy zaproszenie do uczestniczenia w konferencji uzgodnieniowej, bierzemy w niej udział.

Z chwilą wpłynięcia projektu ustawy do Sejmu zgłaszamy Marszałkowi Sejmu chęć uczestniczenia w pracach nad interesującą nas ustawą, używając dostępne-

go na http://www.sejm.gov.pl/lobbing/lobbing_formularz.pdf „Formularza zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy" (Regulamin Sejmu RP art. 70c ust. 3). W zgłoszeniu musimy zadeklarować, czyj interes zamierzamy chronić – w naszym wypadku jest to interes publiczny – oraz o zmianę jakich zapisów będziemy występować. Równocześnie, wiedząc z doświadczenia, że przekazanie „Zgłoszenia zainteresowania udziałem w pracach nad projektem ustawy" nie oznacza zaproszenia nas do obserwacji prac stosowych komisji i podkomisji, wysyłamy list do przewodniczącego właściwej komisji, zgłaszając chęć udziału w pracach komisji na prawach gościa (Regulamin Sejmu RP art. 154 ust. 3). Nasze uwagi do projektu ustawy przesyłamy również na adresy poczty elektronicznej posłów, członków komisji, gdyż przypuszczamy, że może to być jedyna droga przedstawienia im naszego stanowiska. Następnie uczestniczymy w posiedzeniach podkomisji rozpatrującej interesujący nas projekt ustawy oraz w posiedzeniach komisji, jeśli zostaniemy na nie zaproszeni.

Niniejszy rozdział prezentuje nasze działania oraz obserwacje poczynione w okresie od lutego do końca października 2008 roku (jest to okres realizacji projektu *Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa* dofinansowanego dotacją z Unii Europejskiej w ramach programu Środki Przejściowe 2005) w trakcie uczestniczenia w tworzeniu czterech ustaw. Wnioski z obserwacji przedstawione są w rozdziale czwartym, odnoszącym się do niektórych zjawisk charakterystycznych dla sejmowego etapu stanowienia prawa, oraz w rozdziale ósmym, zbierającym wnioski i przedstawiającym rekomendacje.

2.1. Wybór ustaw do obserwacji

Plany legislacyjne rządu na pierwsze półrocze 2008 roku upubliczniono w BIP KPRM (http://kprm.gov.pl/bip/080117ustawy.pdf) 18 stycznia; wtedy też przystąpiliśmy do analizy ich zawartości.

Na spotkaniu 6 lutego Zespół Doradczy przy projekcie *Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa* w składzie: pan Zbigniew Janas (były parlamentarzysta) i mec. Maciej Łaszczuk oraz pracownicy Programu Przeciw Korupcji, Grażyna Kopińska i Anna Wojciechowska-Nowak, zarekomendował następujące projekty ustaw jako warte włączenia w proces monitoringu:

1. *o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* – przygotowywany przez Ministerstwo Gospodarki, osoba odpowiedzialna Adam Szejnfeld. Część pierwszą zaplanowano do realizacji w okresie styczeń–marzec, część drugą w okresie kwiecień–czerwiec;
2. *o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych* – przygotowywany przez Ministerstwo Zdrowia, osoba odpowiedzialna Marek Twardowski. Realizacja planowana w okresie kwiecień–czerwiec;

3. *o świadczeniach wypłacanych ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych oraz o zakładach emerytalnych* – przygotowywany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, osoba odpowiedzialna Marek Bucior. Realizacja planowana w okresie styczeń–marzec;
4. *o partnerstwie publiczno-prywatnym* – przygotowywany przez Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury i Urząd Zamówień Publicznych, osoba odpowiedzialna Stefan Drygas. Realizacja planowana w okresie styczeń–marzec.

W rezerwie:

5. *o biegłych rewidentach i ich samorządzie, firmach audytorskich oraz o nadzorze publicznym* – przygotowywany przez Ministerstwo Finansów, osoba odpowiedzialna Elżbieta Chojna-Duch. Realizacja planowana w okresie kwiecień–czerwiec.

Osiemnastego lutego odbyło się spotkanie zespołu realizującego projekt. Ustalono zasady współpracy i obowiązki osób monitorujących oraz dokonano podziału zadań. Anna Wojciechowska-Nowak podjęła się monitoringu procesu legislacyjnego projektów ustaw *o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* oraz ustawy *o świadczeniach wypłacanych ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych oraz o zakładach emerytalnych*. Grażyna Kuźma monitorowała proces legislacyjny projektu ustawy *o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych*. Dorota Krzyżanowska – ustawy *o partnerstwie publiczno-prywatnym* oraz pozostającej w rezerwie ustawy *o biegłych rewidentach i ich samorządzie, firmach audytorskich oraz o nadzorze publicznym*. Wszystkie osoby odpowiedzialne za monitoring poszczególnych aktów prawnych mają wykształcenie prawnicze.

Zauważyliśmy, że założone w planie terminy nie były dotrzymywane. Prace nad większością monitorowanych przez nas projektów ustaw były o kilka miesięcy opóźnione. Wyjątek stanowiły prace nad pierwszym etapem nowelizacji projektu ustawy *o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,* które rozpoczęły się już w czwartym kwartale 2007 roku. Niedotrzymywanie przez rząd zaplanowanych terminów jest przyczyną, dla której proces legislacyjny dwóch projektów ustaw nie może być w tej publikacji opisany w całości.

2.2. Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy *o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* (druk nr 241 i 1204)

Rząd poinformował w dokumencie *Program prac legislacyjnych Rady Ministrów – styczeń–czerwiec 2008 r.*, opublikowanym 18 stycznia, że prace nad projektem ustawy *o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* zostaną rozłożone na dwa etapy. W pierwszym kwartale planowano przygotować nowelizację obejmującą najpilniejsze zmiany, a w drugim kwartale – nowelizację wprowa-

dzającą szerokie zmiany. Okazało się jednak, że prace legislacyjne pierwszej części nowelizacji na poziomie rządowym zaczęły się wcześniej – w czwartym kwartale 2007 roku. Konsultacje społeczne miały miejsce w grudniu[1]. Rząd przyjął projekt tej ustawy na posiedzeniu 5 lutego. Takie działanie rządu wykluczyło innych zainteresowanych niż instytucje będące na listach konsultacyjnych Ministerstwa Gospodarki – w tym nas – z możliwości uczestniczenia w rządowej fazie powstawania projektu ustawy.

W przypadku projektu tej ustawy spodziewaliśmy się oporu przed wprowadzeniem proponowanych zmian ze strony urzędników, a co za tym idzie, wywierania nacisków na legislatorów w trakcie prac rządowych oraz, później, sejmowych. Nasze przypuszczenia szybko zaczęły się potwierdzać. Już w lutym dziennikarze relacjonowali wypowiedzi przedsiębiorców mówiące o tym, że tak wąski zasięg zmian jest wynikiem sprzeciwu ministerialnych urzędników. A minister Szejnfeld przyznał, że „przyjęty wczoraj [5.02.2008] projekt spotkał się z dużym oporem urzędników podczas konsultacji międzyresortowych – zgłoszono ogromną ilość zastrzeżeń do tych propozycji [...]"[2].

W związku z tym, że projekt ustawy wpłynął do Sejmu 19 lutego, mogliśmy rozpocząć analizę jego treści, ale ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w procesie legislacyjnym musieliśmy zaczekać do momentu skierowania go do pracy w konkretnej komisji.

Pierwsze czytanie w Sejmie odbyło się 18 marca; w jego wyniku projekt ustawy został przesłany do Komisji Gospodarki. W tej sytuacji 25 marca 2008 roku na stosownym formularzu zgłosiliśmy Marszałkowi Sejmu nasze zainteresowanie udziałem w pracach nad projektem ustawy (dostępne na: http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/zg_1_241/$file/zg_1_241.pdf – patrz też Aneks I.1.). Zgłoszenie to zawierało nasze uwagi do projektu ustawy. Większość rozwiązań zawartych w projekcie uznaliśmy za właściwe, gdyż wydają się porządkować aktualny stan prawny oraz ograniczać uznaniowość decyzji urzędniczych.

Równocześnie wysłaliśmy list do Przewodniczącego Komisji Gospodarki, posła Wojciecha Jasińskiego, zgłaszając chęć udziału w pracach komisji na prawach gościa. Nasze uwagi do projektu ustawy zostały przesłane również na adresy poczty elektronicznej posłów – członków Komisji.

Dwudziestego trzeciego kwietnia odbyło się pierwsze i zarazem ostatnie posiedzenie podkomisji. Obrady prowadziła przewodnicząca podkomisji, po-

[1] Przedstawiciel BCC Wojciech Warski stwierdza: „w projekcie, jaki dostaliśmy do opiniowania pod koniec grudnia [...]", cyt. za: Aleksandra Fandrejewska, Andrzej Krakowiak, *Będzie można wreszcie zawiesić działalność gospodarczą*, „Rzeczpospolita", 6.02.2008.

[2] Paweł Rochowicz, *Rząd usuwa bariery dla biznesu, ale kluczowe reformy odkłada*, „Dziennik – The Wall Street Journal Polska", 6.02.2008; Aleksandra Fandrejewska, Andrzej Krakowiak, *Będzie można wreszcie zawiesić działalność gospodarczą*, „Rzeczpospolita", 6.02.2008; Anna Wojciechowska, *Palikot haruje jak stachanowiec*, „Dziennik", 8.02.2008; Krzysztof Sobczak, *Rząd nieśmiało poszerza swobodę biznesu*, „Dziennik – The Wall Street Journal Polska", 11.02.2008.

słanka Platformy Obywatelskiej Alicja Olechowska. Trwało dwie godziny. Prawie cały czas podkomisja pracowała w pełnym sześcioosobowym składzie. Na sali było obecnych od 22 do 25 osób. Poza przedstawicielami Ministerstwa Gospodarki, które reprezentował minister Adam Szejnfeld i troje prawników, obecni byli przedstawiciele ZUS.

Dyskusja toczyła się głównie pomiędzy stroną rządową a pracownikami Biura Legislacyjnego. Dotyczyła przede wszystkim takiego ujęcia nowych przepisów, aby były one zgodne z zasadami techniki prawodawczej i pozostawały spójne z innymi przepisami już obecnymi w systemie prawa. Z posłów, poza przewodniczącą, głos zabierał Adam Abramowicz z PiS i Bogdan Lis z Koła Demokratów.

Wśród gości odnotowaliśmy przedstawiciela Business Center Club oraz dwie osoby ze Związku Rzemiosła Polskiego. Swoje stanowisko w sprawie projektu przedstawiła również, na piśmie, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan. Dokument ten jako jedyny został powielony i wyłożony do dyspozycji uczestników spotkania podkomisji. Członkowie podkomisji, o ile nie zapoznali się z naszym listem elektronicznym, nie mieli możliwości poznania stanowiska Fundacji im. Stefana Batorego, choć zostało ono w sposób formalny przesłane do Sejmu dwa tygodnie wcześniej niż stanowisko PKPP Lewiatan. Zostało jedynie udostępnione na stronie internetowej Sejmu w zakładce „Lobbing i wysłuchanie publiczne".

Tezy zawarte w stanowisku PKPP Lewiatan zostały wykorzystane w pracach podkomisji. Poseł Adam Abramowicz zgłosił jedną z propozycji zawartych w tym dokumencie jako własną poprawkę do art. 9 pkt 2. Poprawka została przegłosowana i tym samym propozycja Lewiatana znalazła się w projekcie.

Pod koniec posiedzenia poseł Abramowicz zgłosił propozycję wprowadzenia dwóch nowych rozdziałów do projektu. Propozycje pochodziły z tzw. „pakietu Kluski", jedna z nich dotyczyła Centralnej Informacji Gospodarczej. Prawnik Biura Legislacyjnego wyjaśnił, że poddanie poprawki pod głosowanie oznaczałoby obejście przepisów konstytucyjnych dotyczących inicjatywy legislacyjnej, zgodnie z którymi poprawki nie mogą wykraczać poza meritum nowelizacji.

Siódmego maja odbyło się posiedzenie Komisji Gospodarki, które trwało dwie godziny. Na sali było obecnych od 48 do 53 osób, w tym 26 posłów. Posiedzenie prowadził poseł Prawa i Sprawiedliwości Maks Kraczkowski. Prowadził je bardzo sprawnie i obiektywnie.

Na liście obecności zaproszonych gości podpisali się, oprócz nas, przedstawiciele Krajowej Izby Gospodarczej, Związku Rzemiosła Polskiego oraz Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan. Na sali nie było osób z plakietkami lobbystów.

Prace nad projektem potoczyły się bardzo sprawnie. Przewodniczący przechodził szybko przez kolejne przepisy. Dyskusję inicjowali prawie wyłącznie pracownicy Biura Legislacyjnego, zwracając uwagę na wady techniczno-legislacyjne poszczególnych propozycji, w tym na: *superfluum* ustawowe niektórych

zapisów (np. zmiany w art. 11), postulatywny, a nie normatywny, charakter przepisów czy umieszczanie reguł interpretacyjnych w przepisach. Z tymi argumentami nie godził się minister Adam Szejnfeld; twierdząc, że w praktyce działania urzędów „ustawy resortowe" mają pierwszeństwo przed zapisami konstytucji i dlatego umieszczanie zapisów o postulatywnym charakterze oraz reguł interpretacyjnych ma sens.

Jednym z istotnych problemów podniesionych przez Biuro Legislacyjne była poprawka posła Adama Abramowicza z PiS przyjęta na posiedzeniu podkomisji, a inspirowana uwagą zawartą w opinii Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan. W swoim stanowisku postulowali wprowadzenie następującego zapisu: „Organy administracji publicznej w sprawach dotyczących przedsiębiorców działają na podstawie przepisów prawa zgodnie z zasadą poszanowania uzasadnionych interesów przedsiębiorcy". Poseł Abramowicz zgłosił poprawkę do art. 9 pkt 2 w brzmieniu: „W razie wątpliwości co do rozumienia konkretnego przepisu prawa należy stosować taką jego interpretację, jaka jest najbardziej zgodna z interesem przedsiębiorcy". Podczas posiedzenia Komisji prawnicy Biura Legislacyjnego zwrócili uwagę, że ten przepis może prowadzić do dyskryminacji pracowników. Ustawodawca bowiem zobowiązuje organy administracji (w tym Zakład Ubezpieczeń Społecznych) do traktowania interesów przedsiębiorcy, często występującego jako pracodawca, priorytetowo w stosunku do interesów pracowników. Dla takiego uprzywilejowania pozycji pracodawcy trudno byłoby znaleźć uzasadnienie. Wątpliwości podniesione przez Biuro Legislacyjne spowodowały, że poprawka została w głosowaniu odrzucona prawie jednomyślnie (przy jednym głosie wstrzymującym się).

Opisana sytuacja uwidacznia istniejący problem: w trakcie procesu legislacyjnego wprowadzono zmianę w projekcie ustawy, która działałaby na korzyść jednej grupy obywateli, w tym przypadku przedsiębiorców, jednocześnie mogąc działać na niekorzyść innej grupy – pracobiorców. W tym przypadku problem wychwycili pracownicy Biura Legislacyjnego, a nie posłowie. Co do zasady, zadaniem Biura Legislacyjnego nie jest wgląd w merytoryczne rozstrzygnięcia projektodawców aktów prawnych, a raczej zapewnienie dobrej jakości techniczno-prawnej projektów. Można więc podsumować, że przepis forsujący uprzywilejowaną pozycję jednej z grup interesu został usunięty dzięki uwadze i profesjonalizmowi tych uczestników procesu legislacyjnego, którzy są powołani do pełnienia innej roli.

Jedenastego czerwca odbyło się posiedzenie Komisji Gospodarki, na którym odrzucono w całości poprawki zgłoszone w drugim czytaniu. Niestety, nie zostaliśmy na nie zaproszeni. Mimo że dopełniliśmy wszelkich formalności – zgłoszenie na formularzu wymaganym przez ustawę lobbingową i prośba do przewodniczącego Komisji o możliwość uczestniczenia w pracach Komisji i podkomisji – nie było nas na liście osób upoważnionych do wstępu na spotkanie.

Ustawa została przyjęta przez Sejm na posiedzeniu 13 czerwca; za głosowało 272 posłów, nikt nie był przeciw, wstrzymała się od głosu jedna osoba.

Prace rządowe nad przewidzianą na drugi kwartał dużą nowelizacją ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej* opóźniły się. Trzydziestego lipca prasa podała[3], że Ministerstwo Gospodarki zakończyło prace nad nią. Jednak dopiero 12 i 15 września odbyła się konferencja uzgodnieniowa, a miesiąc później na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki http://bip.mg.gov.pl/Projektowane+akty+normatywne/Regulacje+gospodarcze/ pojawiła się informacja, że projekt został rozpatrzony przez Komitet Rady Ministrów. Od tego momentu nastąpiło gwałtowne przyspieszenie – 17 października Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy, który wpłynął do Sejmu 24 października. Czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu 29 października i projekt został skierowany do dalszych prac w Komisji Gospodarki.

Czwartego listopada wysłaliśmy zgłoszenie chęci uczestnictwa w pracach nad projektem ustawy do Marszałka Sejmu oraz prośbę o dopuszczenie do prac Komisji Gospodarki. W zgłoszeniu (dostępne na http://www.batory.org.pl/korupcja/prawo.htm – patrz też Aneks I.2.) podnosiliśmy między innymi, że czas archiwizacji elektronicznej wniosków o zarejestrowanie działalności gospodarczej powinien trwać dziesięć lat od momentu wykreślenia podmiotu z ewidencji, a nie jego wpisania, jak to proponuje się w projekcie. Przy proponowanym rozwiązaniu po podmiocie gospodarczym, który zakończy działalność przed upływem dziesięciu lat od jej rozpoczęcia nie zostanie żaden ślad. W szczególności dotyczyć to będzie osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Te bowiem nie podlegają wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego.

Projekt ustawy pozbawia przedsiębiorcę prawa skargi do sądu administracyjnego na negatywne rozpatrzenie zażalenia przedsiębiorcy złożone w wyniku naruszenia zakazu równoczesności kontroli bądź przekroczenia limitu czasu trwania kontroli. W uwagach podnosimy, że jest to rozwiązanie niewłaściwe.

2.3. Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy *o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych*

Projekt ustawy *o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych* został przez nas wytypowany do monitorowania, gdyż obserwowaliśmy proces jej tworzenia (niedokończony) w poprzednich latach. Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych (zwany dalej URPL) jest obecnie swojego rodzaju hybrydą prawną: nie jest ani agencją rządową, ani urzędem administracji centralnej. W związku z tym np. nie podlega tzw. przepisom antykorupcyjnym, które obowiązują pracowników obu typów instytucji. Pierw-

[3] Paweł Wrześniewski, *Będą kolejne ułatwienia dla przedsiębiorców*, „Rzeczpospolita", 30.07.2008; Paweł Rochowicz, *Będzie wreszcie jedno okienko*, „Dziennik – The Wall Street Journal Polska", 30.07.2008; Sylwia Śmigiel, *Jedno okienko, zero okienek*..., „Gazeta Wyborcza", 30.07.2008.

szy projekt nowej ustawy o URPL z 2006 roku nie rozwiązywał, niestety, tego problemu w satysfakcjonujący sposób, a ponadto wprowadzał kilka rozwiązań sprzyjających korupcji, np. planowano, by URPL, który wydaje decyzje administracyjne o dopuszczeniu do obrotu między innymi leków, mógł jednocześnie prowadzić działalność komercyjną – szkoleniową i konsultingową – na zlecenie również tych firm, które o taką decyzję się ubiegają. Przypuszczaliśmy, jak się okazało słusznie, że podobne tendencje mogą pojawić się w pracach nad kolejną wersją ustawy.

W 2008 roku prace nad projektem tej ustawy miały duże opóźnienie. Zgodnie z planem Ministerstwo Zdrowia miało prowadzić prace legislacyjne od kwietnia do czerwca. Jak wynika z naszych obserwacji, jednym z powodów takiego stanu rzeczy była bardzo duża rotacja wśród prawników-legislatorów pracujących w tym i innych ministerstwach. Nad ustawą o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych w końcowym momencie pracowała osoba z trzyletnim stażem i bez doświadczenia w dziedzinie prawa administracyjnego.

Piętnastego maja pracownicy ministerstwa poinformowali nas, że projekt ustawy jeszcze nie wyszedł poza konsultacje resortowe, ponieważ było do niego dużo uwag i zaproponowano wiele zmian. Dziesiątego lipca otrzymaliśmy w ramach konsultacji społecznych projekt ustawy do zaopiniowania. Prośbę tę wysłano do 64 podmiotów; poza ministerstwami i instytucjami centralnymi do izb lekarskich, aptekarskich, związków zawodowych i stowarzyszeń przedsiębiorców. Termin nadsyłania uwag wyznaczono na 6 sierpnia.

Piątego sierpnia przesłaliśmy nasze uwagi (dostępne na http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/2317_2_22082008.pdf – patrz też Aneks I.3.). Piszemy w nich: „z przykrością stwierdzamy, że jesteśmy zmuszeni w większości przypadków powtórzyć nasze uwagi przesłane Ministerstwu 31.08.2006 i 17.08.2007 roku, a dotyczące poprzednich wersji projektów tej ustawy". Nasze zastrzeżenia przede wszystkim wzbudził fakt, że nadal proponuje się, aby Urząd mógł wykonywać wyodrębnioną działalność komercyjną, polegającą m.in. na prowadzeniu szkoleń i udzielaniu porad naukowych. W naszej opinii taki zapis stanowi zagrożenie dla pojawienia się usankcjonowanej korupcji. Uważaliśmy też, że zapisy ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* powinny w całości obowiązywać pracowników i współpracowników Urzędu, a nie tylko w kwestii obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym.

Dowiedzieliśmy się, że ministerstwo otrzymało bardzo dużo uwag. W BIP umieszczono 27 opinii. Dwudziestego dziewiątego września, z ośmiodniowym wyprzedzeniem dostaliśmy zaproszenie na konferencję uzgodnieniową. Zaproszenie skierowano do dziewiętnastu instytucji, w tym do Związku Pracodawców Innowacyjnych Firm Farmaceutycznych INFARMA, Polskiego Związku Pracodawców Przemysłu Farmaceutycznego PRODUCENCI LEKÓW PL, Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Wyrobów Medycznych POLMED oraz PKPP Lewiatan. Nie jeste-

śmy w stanie stwierdzić, dlaczego na konferencję uzgodnieniową zaproszono dziewiętnaście instytucji, a nie wszystkie 27, które przysłały uwagi.

W konferencji uzgodnieniowej brało udział od 22 do 25 osób, z czego sześć osób reprezentowało Ministerstwo Zdrowia i Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych (w tym szef i radca prawny). Było też reprezentowane Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Rolnictwa. Ponadto na sali było obecnych kilkunastu przedstawicieli stowarzyszeń i firm związanych z produkcją leków, produktów medycznych i biobójczych, m.in. Polskiej Izby Przemysłu Farmaceutycznego i Wyrobów Medycznych POLFARMED, Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Wyrobów Medycznych POLMED, Związku Pracodawców Branży Zoologicznej HOBBY FLORA ZOO, Polskiego Związku Pracodawców Przemysłu Farmaceutycznego PRODUCENCI LEKÓW PL oraz Związku Pracodawców Innowacyjnych Firm Farmaceutycznych INFARMA.

Na wniosek przedstawicieli Ministerstwa Finansów konferencję uzgodnieniową rozpoczęto od omówienia ich uwag. Ministerstwo Finansów przede wszystkim wnosiło, aby dochody ze świadczenia usług przez URPL (art. 2 ust. 7) były przekazywane do budżetu państwa. W tym punkcie nie doszło do porozumienia i w protokole zapisano: „rozbieżność".

Następnie przedstawiciel Polskiego Związku Pracodawców Przemysłu Farmaceutycznego PRODUCENCI LEKÓW PL wniósł o wstrzymanie prac nad tą ustawą. Stwierdził, że zakres podmiotowy ustawy jest niewłaściwy, gdyż obejmuje trzy odrębne branże: producentów sprzętu medycznego, produktów biobójczych i leków. Urząd powinien się zajmować wyłącznie rejestracją leków. Ponadto URPL powinien być „państwową instytucją prawną". Wniosek ten poparli reprezentanci Polskiej Izby Przemysłu Farmaceutycznego i Wyrobów Medycznych POLFARMED oraz Związku Pracodawców Branży Zoologicznej HOBBY FLORA ZOO. Przedstawiciele rządu przeszli nad tymi uwagami do porządku i zaproponowali procedowanie kolejno nad poszczególnymi artykułami projektu ustawy.

Największa dyskusja rozpętała się wokół art. 2 ust. 4, zgodnie z którym Urząd będzie mógł wykonywać wyodrębnioną działalność polegającą na wydawaniu publikacji, prowadzeniu szkoleń i udzielaniu tzw. porad naukowych. Przedstawiciel Polskiej Izby Przemysłu Farmaceutycznego i Wyrobów Medycznych POLFARMED stwierdził, że zapis ten tworzy z URPL „jednostkę budżetową dorabiającą na boku". Przedstawiciel Polskiego Związku Pracodawców Przemysłu Farmaceutycznego PRODUCENCI LEKÓW PL uważał, że „porady naukowe" powinny pozostać w gestii URPL, gdyż jest to rozwiązanie stosowane w innych krajach europejskich, natomiast powinno się zrezygnować z prowadzenia szkoleń, gdyż taka działalność prowadzi do konfliktu interesów. Przedstawiciele Programu Przeciw Korupcji zwracali uwagę, że jest to rozwiązanie korupcjogenne. Dodanie – na skutek uwzględnienia naszych wcześniejszych uwag – do art. 5 ustępów 5 i 6 mówiących, że „udzielone porady nie są wiążące we wszelkich postępowaniach administracyjnych prowadzonych przed Prezesem Urzędu" tego

zagrożenia nie oddala. Zaproponowaliśmy, że jeśli szkolenia i porady naukowe muszą być przez URPL prowadzone, to niech będzie to jego zadanie ustawowe, spełniane w ramach opłaty rejestracyjnej wnoszonej do skarbu państwa.

W odpowiedzi na te zastrzeżenia przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia oznajmili, że chcieli, aby URPL był w całości jednostką samofinansującą się, ale nie godzi się na to Ministerstwo Finansów. Natomiast przedstawiciele dużych firm farmaceutycznych twierdzili, że jeśli udzielane przez Urząd porady będą niewiążące, to nie ma sensu z nich korzystać. Jest to najlepszy dowód na prawdziwość naszego twierdzenia, że rozwiązanie to będzie korupcjogenne: firmy ubiegające się o rejestrację produktu będą zamawiały w Urzędzie oddzielnie płatną „poradę naukową" z nadzieją, że pomoże to w szybkim i sprawnym przebiegu procesu rejestracyjnego.

Ostatecznie zdecydowano, że prześlemy drogą elektroniczną naszą propozycję brzmienia art. 2 ust. 5. Zaproponowaliśmy następujący zapis: „Udzielane porady naukowe nie mogą być bezpośrednio związane z postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi przed Prezesem Urzędu. W przypadku wykorzystania informacji uzyskanych w związku z udzieloną przez Urząd poradą naukową w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Prezesa Urzędu, osoby udzielające takiej porady naukowej powinny być wykluczone z grona osób prowadzących dane postępowanie. Porada naukowa udzielona w trybie ust. 4 pkt 3 niniejszego artykułu nie ma charakteru wiążącego dla wydającego decyzję Prezesa Urzędu".

Zapisami, które wywołały najgorętsze dyskusje, były zapisy art. 9 projektu ustawy – z założenia „antykorupcyjne", jak zostało to określone w uzasadnieniu do przedstawionego projektu. Program Przeciw Korupcji zgłosił konieczność odpowiedniej zmiany zapisów tego artykułu tak, aby także małżonkowie wysokich pracowników podlegali rygorom wynikającym z tzw. ustawy antykorupcyjnej, m.in. nie mogli pracować w firmach, które występują do URPL o wydanie decyzji. Większość uczestników spotkania poparła ten postulat. Spotkał się on jednak ze zdecydowanym oporem ze strony zarówno przedstawicieli Ministerstwa Zdrowia, jak i Urzędu. Po bez mała godzinnej wymianie argumentów zostało uzgodnione, że przekażemy w formie elektronicznej naszą propozycję redakcji tego artykułu. Zaproponowaliśmy, aby do zapisu: „Małżonkowie osób, o których mowa w ust. 1 nie mogą": dodać pkt 4: „Być pracownikami podmiotów wymienionych w pkt. 1 zajmującymi stanowiska kierownicze oraz związane z procedurami administracyjnymi toczącymi się w Urzędzie".

Niestety, nie wiemy, jak potraktowano nasze propozycje poprawek, gdyż do 5 listopada na stronach BIP Ministerstwa Zdrowia http://bip.mz.gov.pl/index?mr=m12091&ms=&ml=pl&mi=209&mx=0&mt=&my=573&ma=11499 nie było zamieszczonej informacji o ustaleniach podjętych podczas konferencji uzgodnieniowej, a dostępny projekt ustawy był w wersji z 24 września.

2.4. Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy *o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych* (druk nr 865)

W planach legislacyjnych rządu na pierwsze półrocze 2008 roku zaplanowano, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w pierwszym kwartale przygotuje projekt ustawy *o świadczeniach wypłacanych ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych oraz o zakładach emerytalnych*. Członkowie zespołu rekomendującego ustawy do monitoringu obawiali się, że w trakcie tworzenia tego projektu może dochodzić do nacisków firm obsługujących OFE w celu uzyskania nienależnie wysokich zysków. Sądzono, że będzie to miało miejsce przede wszystkim podczas prac parlamentarnych, dlatego zalecono obserwację procesu legislacyjnego na poziomie sejmowym. Jak się później okazało, było to założenie błędne.

Ciągła obserwacja stron internetowych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, doniesień prasowych oraz kontakty telefoniczne z pracownikami odpowiedzialnymi za przygotowanie tej nowelizacji pozwoliły nam ustalić, że:

- pierwotny projekt ustawy został rozbity na dwa – projekt ustawy *o zakładach emerytalnych* oraz ustawy *o emeryturach kapitałowych*;
- przewodniczący Stałego Komitetu przy Radzie Ministrów podjął decyzję o rozdzieleniu obu projektów, wobec czego dalsze prace legislacyjne w rządzie toczyły się nad każdym z nich odrębnie;
- projekt ustawy *o emeryturach kapitałowych* 10 czerwca został przyjęty przez rząd, a w lipcu trafił do Sejmu. Z prasy[4] dowiedzieliśmy się, że podczas prac nad tym projektem w Komisji Trójstronnej został podpisany protokół rozbieżności;
- w maju wpłynęły ostatnie uwagi do projektu ustawy *o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych* w ramach konferencji uzgodnieniowej, która miała miejsce 25 kwietnia. W lipcu prasa[5] podała, że Sejm będzie pracował wspólnie nad obydwoma projektami;
- prace nad projektem ustawy *o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych* utrudniał fakt, że pod względem merytorycznym powinna ona być w gestii Ministerstwa Finansów, a nie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dalej zwanym MPiPS). MPiPS nie ma specjalistów podatkowych, np. finansistów, którzy mogliby pracować nad ustawą.

Analiza publikacji prasowych dotyczących prac nad projektami obu interesujących nas projektów ustaw na poziomie rządowym nasuwa przypuszczenie, że

[4] Katarzyna Ostrowska, *Emerytury małżeńskie powrócą?*, „Rzeczpospolita", 13.06.2008.

[5] *Sejm będzie pracować nad dwiema ustawami*, „Rzeczpospolita", 23.07.2008; Marta Chmielewska-Racławska, *Emerytury z OFE mogą ruszyć z poślizgiem*, „Dziennik – The Wall Street Journal Polska", 23.07.2008.

środowisko instytucji ubezpieczeniowych, które jest żywo zainteresowane ostatecznym kształtem regulacji, miało możliwość przekonania projektodawców do części swoich racji na etapie prac w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Nie możemy jednoznacznie stwierdzić, w jakim zakresie firmy ubezpieczeniowe wywarły wpływ na kształt projektów rządowych, są jednak sygnały świadczące o tym, że tak było. Jednym z takich sygnałów jest fakt, że pod koniec lipca MPiPS zorganizowało konferencję uzgodnieniową, na której uzbezpieczyciele zgłaszali uwagi do projektu. Na stronach BIP Ministerstwa nie można jednak było znaleźć żadnego dokumentu związanego z tym spotkaniem (protokołu czy propozycji zgłaszanych przez instytucje ubezpieczeniowe).

Z innych źródeł (doniesień prasowych[6], oświadczeń wydawanych przez izby gospodarcze, stowarzyszenia branżowe) można wnioskować, że co najmniej dwa postulaty instytucji ubezpieczeniowych zostały uwzględnione na etapie prac w ministerstwie:

– Dopuszczenie tworzenia zakładów emerytalnych przez powszechne towarzystwa ubezpieczeniowe (PTE). Co do zasady zawartej w projekcie ustawy, funduszami dożywotnich emerytur kapitałowych (FDEK) będą zarządzać nowo tworzone spółki – zakłady emerytalne. Koncepcja ta była krytykowana przez lobby ubezpieczeniowe, które optowało za tym, aby emerytury dożywotnie były oddzielną linią biznesową (odrębnym produktem) już istniejących instytucji ubezpieczeniowych. Z jednej strony, lobby argumentowało, że tworzenie nowych podmiotów to gigantyczne koszty, które zostaną potrącone z wypłacanych emerytur. Z drugiej strony, rząd argumentował, że przyjęte rozwiązania wymusiła dyrektywa europejska Solvency II, która przekazuje większość kompetencji nadzorczych nad instytucjami ubezpieczeniowymi instytucji macierzystej danej grupy finansowej. W związku z faktem, że większość ubezpieczycieli działających w Polsce ma swoje centrale za granicą, rząd obawiał się, że Komisja Nadzoru Finansowego nie będzie w stanie skutecznie pełnić swojej funkcji. Zakłady emerytalne tworzone jako odrębne spółki byłyby częścią polskiego systemu ubezpieczeń społecznych i dzięki temu pozostawałyby pod kontrolą nadzoru krajowego.

Od powyższej zasady wprowadzono jednak wyjątek, najprawdopodobniej w wyniku uwag podnoszonych przez firmy ubezpieczeniowe w trakcie prac prowadzonych na etapie ministerstwa. Przyjęto mianowicie, że zakłady emerytalne zarządzające funduszami dożywotnich emerytur kapitałowych będą mogły być tworzone przez powszechne towarzystwa emerytalne. Rozdział: „Fundusz dożywotnich emerytur kapitałowych utworzony przez powszechne towarzystwo emerytalne" wprowadzono dopiero do wersji projektu z 22 lipca. Jest to więc

[6] Np.: Cezary Mech, Paweł Pelc, *Czy OFE ze sobą wystarczająco konkurują?*, „Rzeczpospolita", 12.06.2008.

wyjątek od zasady, że fundusz może być otwarty przez odrębny podmiot, którego działalność obejmuje wyłącznie dożywotnie emerytury kapitałowe. PTE bowiem poza nimi prowadzić będą, tak jak obecnie, otwarte fundusze emerytalne. Abstrahując od kwestii słuszności lub nie samego rozwiązania, na podstawie dokumentów dostępnych na stronach BIP Ministerstwa trudno dociec, kto był jego pomysłodawcą i czy pojawiło się ono w projekcie w wyniku konsultacji prowadzonych ze środowiskiem firm ubezpieczeniowych. Z doniesień prasowych wynika natomiast, że jest to rozwiązanie zgodne z postulatem Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych[7].

– Wprowadzone do projektu na poziomie prac rządowych propozycji opłat pobieranych przez OFE w wysokości 7%, a przez zakłady emerytalne – 3,5% przez specjalistów uważane są za wysokie i dające gwarancję dużych zysków[8]. PiS i SLD przygotowały projekty ustaw obniżających prowizje do 3,5%, ale nie weszły one pod obrady Sejmu[9].

Rządowy projekt ustawy *o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych* wpłynął do Sejmu 27 sierpnia. Tak jak zapowiadano, wcześniej postanowiono, że będzie on rozpatrywany łącznie z projektem ustawy *o emeryturach kapitałowych*.

Zgodnie z przyjętą procedurą 5 września wysłaliśmy do Marszałka Sejmu na stosownym formularzu zgłoszenie zainteresowania pracami nad rządowymi projektami ustaw *o emeryturach kapitałowych* (druk nr 743) oraz *o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych* (druk nr 865) (dostępny na http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/zg_1_743/$file/zg_1_743.pdf, patrz też Aneks I.4.) Nie wnosiliśmy o zmianę konkretnych zapisów, a powołaliśmy się na chęć obserwacji przebiegu procesu legislacyjnego, w szczególności przejrzystości i jawności dialogu pomiędzy grupami interesu a kolejnymi decydentami w procesie legislacyjnym.

Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu 5 września. Oba projekty skierowano do komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Tego samego dnia ukonstytuowała się podkomisja nadzwyczajna. W jej skład weszło czternastu posłów. Przewodniczącym został Jakub Szulc z PO.

Z chwilą ukazania się tej informacji na stronach internetowych Sejmu przygotowaliśmy i 11 września wysłaliśmy do przewodniczących obydwu komisji prośbę o uczestniczenie w pracach komisji i podkomisji na prawach gościa. Do listu dołączyliśmy kopię zgłoszenia przesłanego sześć dni wcześniej do Marszał-

[7] Katarzyna Ostrowska, *Rewolucja w wypłacie emerytur*, „Rzeczpospolita", 23.07.2008; Katarzyna Ostrowska, *Rząd ma przyjąć projekt ustawy dotyczącej emerytur*, „Rzeczpospolita", 26.08.2008.

[8] Była prezes ZUS Aleksandra Wiktoriow w wywiadzie dla „Rzeczpospolitej" powiedziała: „Patrząc na wyniki OFE oraz na ich nakłady, te opłaty są naprawdę wysokie. Nie da się ukryć, że OFE robią dobry interes" – *Prowizorka jest zawsze kosztowna*, „Rzeczpospolita", 13.10.2008.

[9] *Obiecanki cacanki PO*, „Gazeta Wyborcza", 6–7.09.2008.

ka Sejmu. Szesnastego września wysłaliśmy kopię listu i zgłoszenia na skrzynki e-mailowe wszystkich członków podkomisji. Piętnastego września otrzymaliśmy zaproszenie na posiedzenie podkomisji, które miało się odbyć w dniu następnym.

Z informacji zamieszczonych na stronach internetowych Sejmu (http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poskomprocall?OpenAgent&6&743) wynikało, że podkomisja pracowała najpierw nad projektem ustawy ustaw *o emeryturach kapitałowych* (druk nr 743). W tej sprawie odbyły się trzy spotkania 5, 10 i 11 września, w których nie uczestniczyliśmy z powodów proceduralnych. Piętnastego października odbyło się drugie czytanie projektu tej ustawy, a następnego dnia pracowały obie połączone komisje. Nie dostaliśmy zaproszenia na to spotkanie, choć dopełniliśmy wszystkich koniecznych formalności. „Gazeta Prawna" podała za PAP[10]: „Podczas posiedzenia komisji, [poseł Anna] Bańkowska kilkakrotnie protestowała przeciwko zbyt pośpiesznemu, jej zdaniem, procedowaniu nad tak ważnymi i trudnymi kwestiami, jak zasady ustalania i wypłaty emerytur kapitałowych. »Nie może być tak, że posłowie nie wiedzą, nad czym głosują, a zgłaszający poprawki sami są nieprzygotowani. To kpina z procesu legislacyjnego« – mówiła posłanka Lewicy".

Od 16 września podkomisja pracowała nad projektem ustawy *o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych* (druk nr 865). Uczestniczyliśmy w dwóch z trzech spotkań podkomisji.

W posiedzeniu podkomisji 16 września pracowano nad artykułami od 1 do 28 projektu ustawy *o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych*.

Na sali było obecnych od 32 do 40 osób. Na początku pracowało siedmiu, a po kilkunastu minutach dwunastu posłów z czternastoosobowego składu podkomisji. Instytucje rządowe reprezentowali: kilku przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, przedstawiciele ZUS, Komisji Nadzoru Finansowego i Rządowego Biura Legislacji.

Na listę gości wpisane były trzy osoby; oprócz nas przedstawiciel Polskiej Konfederacji Przedsiębiorców Prywatnych Lewiatan i Ewa Lewicka z Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych.

Obrady prowadził przewodniczący Jakub Szulc. Wielokrotnie pytał, czy ktoś chce zabrać głos. Głos mogli swobodnie zabierać goście, ale zrobili to tylko kilka razy.

Po krótkim wprowadzeniu wygłoszonym przez wiceminister Pracy i Polityki Społecznej Agnieszkę Chłoń-Domińczak, wiceprzewodniczący podkomisji poseł Stanisław Szwed z PiS wniósł o odbycie dyskusji ogólnej nad sensownością

[10] *Komisje o emeryturach kapitałowych: bez przełomowych zmian*, „Gazeta Prawna", wydanie internetowe http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/90245,komisje_o_emeryturach_kapitalowych_bez_przelomowych_zmian.html, 16.10.2008.

wprowadzania tej ustawy pod obrady Sejmu. Przewodniczący zgodził się. Dyskusja trwała pięćdziesiąt minut.

Poseł Szwed pytał panią minister, jaki jest sens tworzenia tej regulacji. Popierał go poseł Tadeusz Tomaszewski z Lewicy, który uważał, że fundusze wydłużają drogę pieniędzy od ZUS do emeryta, co podniesie koszty obsługi i uszczupli w przyszłości wymiar emerytury. Pytał też rząd o to, jakie będą rzeczywiste koszty, które emeryt zapłaci pośrednikom.

Ewa Lewicka z Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych twierdziła, że inwestorom stawia się bardzo duże wymogi finansowe, kapitałowe tak, że będzie to biznes nieopłacalny. Prosiła o przedstawienie symulacji kosztów.

Minister odpowiedziała, że wyliczenia finansowe przedstawi na następnym spotkaniu, kiedy będą znane wszystkie inne elementy systemu. Zapewniła, że fundusze będą konkurowały między sobą. Przypomniała, że pomysł minister poprzedniego rządu Anny Kalaty powołania jednego publicznego zakładu emerytalnego spotkał się z krytyką społeczną. Przywołała fakt, że według badań Banku Światowego prywatne zakłady uzyskują większe zyski dla swoich klientów niż państwowe.

Następnie rozpoczęto pracę nad poszczególnymi artykułami projektu ustawy. Większość artykułów przyjmowano bez dyskusji, a tylko z wyjaśnieniami ministerstwa.

Przedstawiciel PKPP Lewiatan prosił posłów o wniesienie poprawki wykreślającej zapis w art. 9. ust. 10, gdyż w razie jego przyjęcia każda zmiana strony www konkretnego funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych, będzie powodowała konieczność zmiany statutu. Pomysł wsparła też Ewa Lewicka. Rząd przekonywał, że są to ważne informacje dla użytkowników. Artykuł przyjęto w brzmieniu proponowanym przez rząd.

W dyskusji wstępnej aktywniejsi byli posłowie opozycji. W drugiej części obrad brali udział wszyscy posłowie. Goście rzadko prosili o głos. Nie zaobserwowano, żeby ktoś próbował w sposób nieformalny wpływać na kształt ustawy.

Sekretariat Komisji nie rozdawał żadnych materiałów. Nie były dostępne zgłoszenia gości na formularzu wynikającym z realizacji zapisów ustawy lobbingowej, mimo wcześniejszej zgody przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych Zbigniewa Chlebowskiego na wprowadzenie tej procedury (patrz rozdział 4.2.1).

Niestety, z powodów organizacyjnych (okres urlopowy) nie mogliśmy uczestniczyć w posiedzeniu podkomisji 18 września.

Na posiedzeniu podkomisji 25 września pracowano nad artykułami od 116 do 153, czyli ostatnimi projektu ustawy *o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych*. Poza posłami i stroną rządową uczestniczyli w nim przedstawiciele Narodowego Banku Polskiego, Komisji Nadzoru Finansowego oraz Rzecznik Ubezpieczonych. Organizacje zawodowe i branżowe reprezentowane były jedynie przez Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan oraz Polską Izbę Ubezpieczeń. Ich przedstawiciele, korzystający ze statusu gości zabierali

głos sporadycznie, a wypowiedzi te miały bardziej charakter ekspercki, niż głosu lobbującego na rzecz interesów określonych środowisk.

Gros wątpliwości do projektu rządowego zgłaszał Paweł Pelc, doradca Prezesa NBP. Zwracał uwagę na zapisy, z którymi wiążą się zagrożenia dla konkurencyjności, bezpieczeństwa gromadzonych środków oraz ryzyko koncentracji rynku. Bezskutecznie proponował rezygnację z rozwiązania, o które zabiegało środowisko instytucji finansowych, a które dopuszcza tworzenie zakładów emerytalnych przez Powszechne Towarzystwo Emerytalne. Wbrew temu, czego można było się spodziewać chociażby na podstawie naszych obserwacji z dyskusji w ramach podkomisji sejmowych nad innymi projektami, propozycje te nie budziły negatywnej reakcji ze strony słabo, ale jednak reprezentowanego środowiska instytucji finansowych. Dyskusja toczyła się głównie pomiędzy przedstawicielem NBP, stroną rządową i posłami. Przyczyną niskiej frekwencji i aktywności przedstawicieli instytucji finansowych oraz innych organizacji biznesowych może być fakt, że jak pisaliśmy powyżej, projekt został poddany gruntownym konsultacjom społecznym na etapie prac w ministerstwie. Wystarczy wspomnieć, że ministerstwo zorganizowało dwudniową konferencję uzgodnieniową. Możemy domniemywać, że instytucje finansowe zdołały przekonać stronę rządową do określonych rozwiązań zanim projekt trafił do Sejmu. Innym prawdopodobnym wyjaśnieniem niskiej aktywności instytucji zainteresowanych rozwiązaniami zawartymi w tej ustawie może być fakt, że w praktyce zacznie być ona stosowana dopiero za około dziesięć lat.

Nie otrzymywaliśmy zaproszenia na obrady połączonych komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, które odbyły się 17 i 28 października. Na pierwszej z nich przyjęto sprawozdanie podkomisji, a na drugiej przedstawiono projekt ustawy wraz z wnioskami mniejszości do drugiego czytania.

2.5. Spostrzeżenia dotyczące prac nad rządowym projektem ustawy *o partnerstwie publiczno-prywatnym* (druk nr 1180)

Praktyczna realizacja inwestycji w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego z natury rzeczy niesie ze sobą zagrożenie wystąpienia nadużyć gospodarczych. Ustawa wprowadzająca to partnerstwo musi być bardzo precyzyjna, musi stosować przejrzyste procedury i zabezpieczać interesy obu partnerów. Obowiązująca od dwóch lat ustawa nie jest w praktyce stosowana z powodu, jak twierdzą jej potencjalni użytkownicy, nadmiaru regulacji i konieczności stosowania drogich procedur, dlatego jej nowelizacja jest konieczna. Uznaliśmy jednak, że warto obserwować, czy rozluźnienie rygorów, upraszczanie procedur w projekcie nowelizacji ustawy nie pójdzie za daleko.

Prace nad projektem tej ustawy miały duże opóźnienie. Zgodnie z rządowym planem legislacyjnym Ministerstwo Gospodarki miało przygotować ten projekt

w pierwszym kwartale. Z uzyskanych przez nas na początku marca informacji wynikało, że prace nad projektem zmiany ustawy koordynuje Grzegorz Lang, zastępca dyrektora Departamentu Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Gospodarki.

Osiemnastego marca prasa[11] poinformowała, że Ministerstwo Infrastruktury przygotowuje projekt ustawy o koncesjach, która częściowo wchodzi w zakres regulowany ustawą *o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Z informacji uzyskanych przez nas w pierwszych dniach kwietnia w Ministerstwie Infrastruktury wynikało, że urzędnicy pracują zarówno nad projektem ustawy *o koncesjach*, jak i ustawy *o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Wciąż bowiem trwa dyskusja pomiędzy ministerstwami o tym, czy mają być dwie ustawy, czy też jedna – dotychczasowa, poszerzona o obszar regulacji koncesyjnej.

Opóźnienia w postępie prac nad projektem tej nowelizacji minister Szejnfeld w wywiadzie dla „Rzeczpospolitej"[12] w lipcu tłumaczył tym, że ustawa tworzona jest w zupełnie inny niż dotychczas sposób. Na każdym etapie projekt miał być konsultowany z jego „adresatami" dla uniknięcia kontrowersji w Sejmie. Minister tak opisywał proces jego tworzenia: „Celem było to, aby adresaci mieli na [ustawę] jak największy wpływ, a kosztem, że ustawa mogłaby powstać dużo szybciej, gdyby nie ciągłe konsultacje. Jeszcze przed stworzeniem założeń projektu wysłałem setki pism do marszałków województw, do większości prezydentów, do większych starostw i organizacji samorządu terytorialnego oraz organizacji zrzeszających przedsiębiorców i pracodawców. Prosiłem o ocenę obecnej ustawy i wskazanie barier, aby móc stworzyć jak najlepszy projekt. Potem założenia rozesłaliśmy do zainteresowanych, aby zaproponowali swoje uwagi, później to samo zrobiliśmy z kolejnymi wersjami projektów. Wreszcie nastąpiło spotkanie w ministerstwie, na którym analizowaliśmy przepis po przepisie. Można więc powiedzieć, że ustawa o PPP powstała w formule PPP, bo przy jej tworzeniu współpracowali zainteresowani zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego. Mam zresztą nadzieję, że taki styl będzie wykorzystywany także przy pisaniu innych ustaw". Z pewnością konsultowanie kształtu aktu prawnego na poziomie tworzenia założeń jest rozwiązaniem właściwym. Zastrzeżenia budzi forma jego wykonania – naszym zdaniem dostęp do konsultacji powinni mieć wszyscy zainteresowani, a nie grono, choćby najszersze, ale wybrane przez rządowego legislatora czy ministra.

Projekt został przesłany do konsultacji międzyresortowych i upubliczniony 29 lipca. Termin nadsyłania uwag wyznaczono na 8 sierpnia. Oznacza to, że

[11] Sławomir Wikariak, *Gminy nie będą płacić za kosztowne analizy*, „Rzeczpospolita", 18.03.2008.

[12] W wywiadzie *Na lekkim prawie łatwiej budować współpracę*, rozm. Sławomir Wikariak, „Rzeczpospolita", 14.07.2008. W podobnym tonie minister Szejnfeld wypowiedział się w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej" – *PPP – szansa na wielkie inwestycje?*, rozm. Sylwia Śmigiel, „Gazeta Wyborcza", 22.07.2008.

w okresie szczytu wakacyjnego na przeanalizowanie i sformułowanie uwag do bardzo skomplikowanej ustawy, do tego immanentnie powiązanej z inną – *o koncesjach* – dano zainteresowanym dziesięć dni (8 roboczych).

Jedenastego sierpnia wysłaliśmy nasze uwagi pocztą elektroniczną i tradycyjną (dostępne na http://www.batory.org.pl/doc/uwagi_partnerstwo_pub_pryw.doc – patrz też Aneks I.5.). Pisaliśmy w nich, że projekt ustawy opiera się na założeniu, że wszyscy zainteresowani będą zawierali dobre umowy, zabezpieczające interes każdej ze stron, że postanowienia umowy opiszą sprawne procedury kontroli prawidłowej realizacji umów, że umowy będą wygasały wskutek ich należytej realizacji i że nie będzie żadnych sporów i wątpliwości interpretacyjnych. Z tego też powodu w przedłożonym projekcie nie przewiduje się żadnych sankcji np. za nieprzestrzeganie umowy, za zniszczenie wkładu lub jego utratę. Ponadto, jeśli podmiot publiczny utracił zaufanie do podmiotu prywatnego, z którym wcześniej współpracował, na podstawie rozwiązań zaproponowanych w tym projekcie nie ma żadnej możliwości wyeliminowania takiego partnera w kolejnych postępowaniach. Na zakończenie postulowaliśmy ponowne przeanalizowanie skutków, jakie spowoduje proponowane rozwiązanie i prosiliśmy o rozważenie zgłoszonych wątpliwości i uwag.

Ponieważ do 5 września na stronie BIP Ministerstwa Gospodarki, wbrew informacji zawartej na tejże stronie http://bip.mg.gov.pl/Dzialalnosc+lobbingowa/, mówiącej o sposobie postępowania z opiniami o projektach aktów prawnych, nie zamieszczono uwag do projektu ustawy *o partnerstwie publiczno-prywatnym* przesłanych w ramach przeprowadzonej konsultacji, wystosowaliśmy list do osoby odpowiedzialnej za projekt nowelizacji z pytaniem o to, gdzie nasze i innych podmiotów uwagi możemy znaleźć. Odpowiedziano nam, że informacja o sposobie postępowania z opiniami o projektach aktów prawnych dotyczy postępowania ze zgłoszeniami w ramach wysłuchań publicznych, a nie konsultacji społecznych. Do 29 października, czyli do momentu wpłynięcia projektu tej ustawy do Sejmu nasze i innych podmiotów uwagi do projektu nie znalazły się na stronach www ministerstwa i to pomimo tego, że 20 października projekt ustawy wpłynął do Sejmu.

Po wakacjach rząd zapowiedział ofensywę legislacyjną. Ponieważ od miesiąca nie informowano o tym, co się dzieje z interesującym nas projektem, 9 września zadzwoniliśmy do Departamentu Regulacji Gospodarczych. W trakcie rozmowy dowiedzieliśmy się, że Ministerstwo nadal traktuje projekt priorytetowo i „wstępnie przymierza się do zorganizowania konferencji uzgodnieniowej na przełomie września i października". Ku naszemu wielkiemu zaskoczeniu dzień później zawiadomiono nas, że następnego dnia, 11 września o godz. 10.00 odbędzie się konferencja uzgodnieniowa. Zaproszono nas na nią, choć nie byliśmy wymienieni wśród 43 instytucji, do których zaproszenie wystosowano.

Konferencji uzgodnieniowej przewodniczył dyrektor Grzegorz Lang. Wzięło w niej udział tylko dwanaście osób, reprezentujących m.in. Ministerstwo Finan-

sów, Ministerstwo Infrastruktury, Rządowe Centrum Legislacji, Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan i Fundację im. Stefana Batorego. W konferencji nie uczestniczył przedstawiciel Departamentu Prawnego Ministerstwa Gospodarki.

Przedstawiciel Ministerstwa Gospodarki rozdał uczestnikom konferencji „Zestawienie uwag i postulatów pisemnych do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (projekt 0.5)", zawierające informacje na temat sposobu uwzględnienia zgłoszonych uwag przez poszczególne podmioty. Przyjęto około 1/3 przedstawionych uwag, w tym dwie zgłoszone przez nas. Między innymi postanowiono wprowadzić dziesięcioletni okres przedawnienia dla roszczeń podmiotu publicznego po zakończeniu trwania umowy zawartej w ramach procedury partnerstwa publiczno-prywatnego.

Choć w odpowiedziach Ministerstwa Gospodarki przeważała chęć utrzymania projektu w kształcie zaproponowanym przez ministerstwo, nie sposób nie zauważyć, że do przesłanych uwag odniesiono się merytorycznie.

W trakcie konferencji omawiano zgłoszone zmiany i oczekiwano od uczestników konferencji ustosunkowania się do stanowiska Ministerstwa Gospodarki do poszczególnych uwag. Według naszych obserwacji pracownicy Ministerstwa Gospodarki nie protokołowali spotkania. Przedstawiciel ministerstwa notował wybiórczo niektóre propozycje w zależności od własnego uznania, które z nich są ważne.

Większość zgłaszających uwagi do projektu ustawy w ramach konsultacji nie wzięła udziału w konferencji uzgodnieniowej. Należy przypuszczać, że powodem ich nieobecności było pospieszne wyznaczenie terminu spotkania.

Odnieśliśmy wrażenie, że ministerstwo nie ma jeszcze do końca dopracowanych szczegółów projektu tej ustawy, ale z powodu narzuconego jesienią przez Radę Ministrów pośpiechu legislacyjnego postanowiono zakończyć prace nad ustawą na poziomie rządowym. Przypuszczamy, że zasadnicza praca nad zapisami ustawowymi zostanie wykonana dopiero w komisjach sejmowych.

Na stronach http://bip.mg.gov.pl/Projektowane+akty+normatywne/Regulacje+gospodarcze/ zamieszczono informację, że 22 września projekt ustawy został zaakceptowany przez Komitet Rady Ministrów. Siedemnastego października Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy *o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Projekt wpłynął do Sejmu 20 października i już dwa dni później skierowano go do pierwszego czytania, które odbyło się na posiedzeniu 28 października.

Dwudziestego siódmego października wysłaliśmy do Marszałka Sejmu na prawem wymaganym formularzu Zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem ustawy (dostępne na http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/zgloszms?OpenAgent&6 – patrz też Aneks I.6). Do 5 listopada było to jedyne zgłoszenie zainteresowania udziałem w pracach nad tą ustawą, jakie upubliczniono na internetowej stronie sejmowej.

W uwagach pisaliśmy, że naszym zdaniem projekty ustawy *o partnerstwie publiczno-prywatnym* powinny stanowić integralną część ustawy *o zamówieniach publicznych*, podobnie jak projekt ustawy *o koncesjach* oraz ustawa *o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich*. W obecnym stanie rzeczy zachodzą na siebie zakresy przedmiotowe ustaw i projektów i powstają wątpliwości co do tego, które przepisy należy stosować. Zwracaliśmy też uwagę na to, że zgoda, aby podmiot publiczny wnosił wkład własny w drodze sprzedaży skutkować będzie niemożnością domagania się zwrotu wkładu w razie wykorzystywania go sprzecznie z umową partnerstwa.

Podczas pierwszego czytania projekt ustawy został skierowany do dalszych prac do Komisji Gospodarki. Dwudziestego dziewiątego października wysłaliśmy prośbę do przewodniczącego Komisji Wojciecha Jasińskiego o wyrażenie zgody na nasze uczestniczenie w pracach nad tą ustawą na prawach gościa. Do listu dołączyliśmy formularz Zgłoszenia zainteresowania przesłany dwa dni wcześniej na ręce Marszałka Sejmu.

2.6. Inne działania podejmowane w trakcie realizacji projektu, niezwiązane z obserwacją procesu legislacyjnego czterech wybranych ustaw

Na prośbę kilku ministerstw w ramach konsultacji społecznych opiniowaliśmy projekty wybranych ustaw i rozporządzeń.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji prosiło o uwagi do projektu rozporządzenia *w sprawie trybu postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym funkcjonariuszy Straży Granicznej*. Oprócz nas o wyrażenie opinii proszono Transparency International Polska, Instytut Spraw Publicznych, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i Helsińską Fundację Praw Człowieka. Na przygotowanie uwag przeznaczono siedem dni. W odpowiedzi zwróciliśmy uwagę na to, że wzór oświadczenia przewiduje podanie informacji o sposobie nabycia domu lub mieszkania, a nie ma takiego wymagania w stosunku do gospodarstwa rolnego. W naszej opinii zakres danych podawanych przez osoby zobowiązane do złożenia oświadczenia powinien zostać ujednolicony. Ponadto zwróciliśmy uwagę, że konieczna wydaje się nowelizacja samej ustawy *o Straży Granicznej*. Łącznie z oświadczeniem majątkowym powinno się składać kopię deklaracji podatkowej. Oświadczenia majątkowe powinny być analizowane w oparciu o treść tych deklaracji.

Ministerstwo Finansów w związku z tym, że projekt nowelizacji ustawy *o Służbie Celnej* „nakłada na Szefa Służby Celnej nowe zadania w zakresie zwalczania korupcji, uznało za stosowne poszerzenie listy konsultowanych podmiotów o organizacje pozarządowe działające w obszarze korupcji". Wcześniej z prośbą o zaopiniowanie tego projektu zwrócili się do nas członkowie Związku

Zawodowego Celnicy PL. Tym razem na konsultacje przeznaczono miesiąc, co naszym zdaniem jest terminem optymalnym.

W uwagach (dostępne na http://www.batory.org.pl/doc/sluzba_celna.doc – patrz też Aneks I.7.) krytykowaliśmy między innymi to, że projekt ustawy zmienia sposób powoływania kadry kierowniczej Służby Celnej; odchodzi się od konkursów na rzecz rekrutacji wewnętrznej. Naszym zdaniem nabór na wolne stanowiska w drodze otwartego, jawnego konkursu jest metodą zwiększającą przejrzystość działania instytucji publicznej, a więc zabezpieczającą ją przed nepotyzmem, upolitycznieniem kadr i korupcją.

Ponadto podkreślaliśmy, że słusznym rozwiązaniem jest zobowiązanie funkcjonariuszy do składania oświadczenia majątkowego wraz z kserokopią zeznania podatkowego. Nasze zastrzeżenia budzi fakt, że nie jest jasno powiedziane, iż oświadczenia te podlegają analizie stosownej komórki, lecz pisze się jedynie, że „do dokonywania analizy danych zawartych w oświadczeniu uprawniona jest komórka organizacyjna [...]". Jeśli wprowadza się takie narzędzie zabezpieczające przed korupcją jak wymóg corocznego składania oświadczenia majątkowego wraz z kserokopią zeznania podatkowego, to trzeba dać jasny sygnał, że treść tych oświadczeń będzie analizowana, a w przypadku podejrzenia, że mogło dojść do nieprawidłowości (np. zatajenia dochodów albo nadmiernego, nieuzasadnionego wzbogacenia się) zostaną podjęte kroki prawem przewidziane, a w razie potwierdzenia podejrzeń – nałożone sankcje.

Po kilku tygodniach dostaliśmy od wiceministra Andrzeja Pariafianowicza odpowiedź, zawierającą merytoryczne ustosunkowanie się do naszych uwag. Program Przeciw Korupcji, od trzech lat realizujący projekt *Monitoringu procesu stanowienia prawa* kilkadziesiąt razy wysyłał do stosownych ministerstw oraz komisji sejmowych swoje opinie na temat projektów różnych aktów prawnych. Po raz pierwszy zdarzyło się, że adresat naszych uwag ustosunkował się do nich w specjalnie do nas skierowanym liście.

W połowie czerwca posłanka PiS Beata Kempa poinformowała nas, że zauważyła znaczne zainteresowanie różnych grup nacisku, zwłaszcza stowarzyszeń administratorów danych, prezydenckim projektem zmian w ustawie *o ochronie danych osobowych*. Po pierwszym czytaniu w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka na wniosek posła Stanisława Rydzonia z SLD zarządzono wysłuchanie publiczne 9 lipca. Ponieważ informacja ta była dla nas interesująca z punktu widzenia celów projektu oraz ze względu na fakt, że w trakcie obserwacji interesujących nas projektów ustaw nigdy nie zarządzono wysłuchania, zgłosiliśmy chęć wzięcia w nim udziału. Przy tej okazji postanowiliśmy też wypróbować nową możliwość uczestniczenia w wysłuchaniu – w charakterze obserwatora. W zgłoszeniu (dostępne na http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/zg_2_488/$file/zg_2_488.pdf – patrz też Aneks I.8.) nie odnieśliśmy się merytorycznie do zawartości projektu ustawy, a napisaliśmy, że obserwujemy działania lobbystyczne w procesie stanowienia prawa i dlatego chcemy obserwować to

wysłuchanie. Podaliśmy natomiast, że występujemy w interesie publicznym. Po kilku dniach nasze zgłoszenie jako pierwsze znalazło się na stronie www Sejmu, co oznaczało zgodę na nasze uczestnictwo w wysłuchaniu.

Wysłuchania publiczne są organizowane w celu poznania opinii najszerszego spektrum grup zainteresowanych rozwiązaniami, jakie przewiduje projekt ustawy. Mogą w nim brać udział wszyscy, również zarejestrowani lobbyści. Dlatego jest bardzo ważne, by wszyscy, którzy chcą uczestniczyć w wysłuchaniu, terminowo wypełnili formularz zgłoszeniowy (Regulamin Sejmu RP art. 70c ust. 3).

Do wzięcia udziału w tym wysłuchaniu zgłosiło się siedem podmiotów i ich zgłoszenia zostały udostępnione w portalu internetowym Sejmu. Niestety, tylko jedno zawierało wyczerpujące informacje na temat interesu, który podmiot zgłaszający zamierza chronić, oraz proponowanych rozwiązań prawnych. Zgłoszenie pana Marka Szwed-Lipińskiego nie zostało w ogóle wypełnione w polach mówiących o interesie, który zamierza chronić, oraz o uwzględnienie jakich rozwiązań zamierza się ubiegać. Inne, np. zgłoszenie PKPP Lewiatan, odwoływało się do stanowiska organizacji, które miało być załączone do zgłoszenia, ale na stronach internetowych stanowisko to nie było już udostępnione. O poglądach na propozycje zawarte w noweli można było się dowiedzieć jedynie poprzez uczestnictwo w wysłuchaniu. Dokumenty umieszczone w portalu internetowym Sejmu nie obejmowały tych informacji. Przykłady te pokazują, że lobbyści niechętni ujawnieniu informacji o reprezentowanych interesach mogą liczyć na to, że mała wnikliwość pracowników Kancelarii Sejmu im to umożliwi. Z punktu widzenia pełnej realizacji założeń ustawy lobbingowej należałoby oczekiwać od Kancelarii Sejmu, że formularz, w którym nie zawarto stosowanych informacji, zostanie zwrócony do uzupełnienia, a w przypadku, gdy informacje te zostały przedstawione w załączniku, również załącznik zostanie opublikowany. Inną barierą ograniczającą dostęp do informacji zawartych w formularzu była niska jakość zeskanowanych dokumentów (np. zgłoszenia Fortis Bank), która w praktyce uniemożliwiała zapoznanie się z ich treścią.

Ponadto, lista osób zgłoszonych do udziału w wysłuchaniu publicznym opublikowana w portalu sejmowym nie obejmowała wszystkich podmiotów, które rzeczywiście uczestniczyły w wysłuchaniu i przedstawiały swoje racje. Otwierając wysłuchanie, Przewodniczący Komisji Sprawiedliwości poseł Ryszard Kalisz wyjaśnił, że zgodnie z Regulaminem Sejmu zainteresowanie pracami legislacyjnymi zgłosić można najpóźniej dziesięć dni przed terminem wysłuchania. Mimo to dopuścił do udziału w nim również te podmioty, których zgłoszenia wpłynęły już po terminie.

W trakcie spotkania głos zabierały także osoby, których nie było na liście zgłoszonych do wysłuchania. Byli to przedstawiciele Raiffeisen Bank Polska SA, Stowarzyszenia Marketingu Bezpośredniego, Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji oraz Polskiej Izby Ubezpieczeń, Polskiej Izby Handlu. Wnoszono przede wszystkim o rezygnację z zasady, że zgoda na przetwarzanie danych oso-

bowych może być cofnięta oraz sprzeciwiano się daniu Głównemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych uprawnień do nakładania kar finansowych na podmioty łamiące ustawę.

Głosom prezentowanym na posiedzeniu nie towarzyszyła dyskusja. Można wprawdzie przyjąć, że taka jest specyfika wysłuchania publicznego – dyskusję odbywa się w toku prac podkomisji. Niemniej żaden z posłów nie zadał ani jednego pytania. Być może posłowie zakładali, że te same osoby będą obecne w charakterze gości na posiedzeniach podkomisji. Niezależnie od tego, chwilami odnosiło się wrażenie, że posłowie zajęci byli swoimi sprawami, rozmawiali, wysyłali SMS-y i nie słuchali poszczególnych wystąpień. Po wypowiedziach przedstawicieli podmiotów zgłoszonych do wysłuchania jako jedyny zabrał głos zastępca Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, odnosząc się zbiorczo do argumentów zgłaszanych przez przedstawicieli przedsiębiorców i stowarzyszenia branżowe.

Sprawozdanie z tego wysłuchania ukazało się po wakacjach na stronach www Sejmu http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/21D852F718DDF6F5C125749D0025FEA7/$file/0091406.pdf.

Wnioski z obserwacji procesu legislacyjnego na poziomie rządowym zostaną przedstawione w rozdziale 3.1. Spostrzeżenia poczynione w trakcie obserwacji procesu legislacyjnego, a dotyczące tworzenia ustaw w Sejmie w rozdziale 4.1.

3. Tworzenie prawa – poziom rządowy

Proces tworzenia prawa na poziomie rządowym w bardzo ograniczonym zakresie poddaje się bezpośredniemu, polegającemu na uczestnictwie w nim monitorowaniu przez organizację pozarządową. Wysłuchania publiczne, zgodnie z art. 9 ustawy lobbingowej (patrz Aneks II.1.), mogą być organizowane tylko w przypadku przygotowywania rozporządzeń. W praktyce ministerstwa organizują je niezwykle rzadko – w 2008 roku zorganizowano je trzy razy (więcej piszemy o tym w rozdziale 7).

Organizacja pozarządowa na podstawie art. 12 pkt 5 Regulaminu Pracy Rady Ministrów (patrz Aneks II.2.) może być zaproszona do udziału w konsultacjach. Nie jest to jednak procedura obligatoryjna dla instytucji przygotowującej projekt aktu prawnego. Regulamin Pracy Rady Ministrów mówi, że projekt rozporządzenia lub ustawy można skierować także do organizacji społecznych oraz innych zainteresowanych podmiotów. Organizacja pozarządowa może także uczestniczyć w konferencji uzgodnieniowej (art. 14), jeśli jest ona organizowana. Jednakże – jak jest to wielokrotnie podnoszone w tej pracy, także w przytaczanych wypowiedziach innych osób – nie ma jasnych reguł korzystania z opinii organizacji pozarządowych, a praktyka jest jeszcze mniej przejrzysta. Takie rozwiązanie, wprowadzające niejasne kryteria doboru uczestników konsultacji, daje dużą swobodę działania urzędnikom ministerialnym.

W tej sytuacji, aby uzupełnić spostrzeżenia i uwagi zebrane przez nas w trakcie prowadzenia obserwacji procesu legislacyjnego na poziomie rządowym, postanowiliśmy przeanalizować zawartość Biuletynów Informacji Publicznej poszczególnych ministerstw i Kancelarii Premiera Rady Ministrów. Wynik tego monitoringu opisano w rozdziale siódmym.

3.1. Spostrzeżenia poczynione w trakcie obserwacji procesu legislacyjnego

Przez ostatnie trzy lata, obserwując proces legislacyjny piętnastu ustaw, staraliśmy się nasz monitoring rozpoczynać w możliwie najwcześniejszym momencie,

na etapie tworzenia projektu w stosownych komórkach ministerstw. Poniżej przedstawiamy nasze spostrzeżenia.

- Bardzo często ministerstwa i instytucje centralne odpowiedzialne za przygotowanie aktów prawnych nie wykonują obowiązków nałożonych na nie przez ustawę o dostępie do informacji publicznej i ustawę o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Projekty legislacyjne ukazują się z dużym opóźnieniem, często udostępniane są wersje już nieaktualne.
- Stwierdziliśmy przypadki rozpoczynania prac legislacyjnych przed ogłoszeniem tej informacji w *Planach legislacyjnych Rady Ministrów*. Takie działanie rządu wyklucza innych zainteresowanych niż instytucje będące na listach konsultacyjnych danego ministerstwa z możliwości uczestniczenia w rządowej fazie powstawania projektu ustawy.
- Zwłaszcza w pierwszym półroczu 2008 roku prace prowadzone w ministerstwach nad projektami wielu ustaw bardzo się przeciągały. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy może być zjawisko bardzo dużej rotacji wśród prawników-legislatorów pracujących w ministerstwach. W porównaniu do swoich kolegów pracujących w nierządowych instytucjach są oni słabo opłacani i nie mają zapewnionej jasnej ścieżki kariery, stąd duża rotacja, a w konsekwencji niski poziom prac legislacyjnych rządu.
- Pod wpływem zaleceń OECD i Unii Europejskiej Polska wprowadziła w 2002 roku procedurę Oceny Skutków Regulacji (OSR). Jej częścią jest przedstawienie wyników konsultacji przeprowadzonych ze wszystkimi kluczowymi interesariuszami. Z obserwacji naszych oraz innych organizacji pozarządowych[1] wynika, że są problemy z praktycznym stosowaniem tej procedury. Ministerstwa zachowują się pasywnie, oczekują, że zainteresowani sami zgłoszą uwagi. Większość ministerstw nie wychodzi poza swoje ustalone listy partnerów.
- Proces prowadzenia konsultacji jest wysoce niejasny i nieprecyzyjny. Nasze obserwacje potwierdzają autorzy opracowania *Jak prowadzić konsultacje w Polsce*, którzy piszą między innymi: „W ocenie administracji publicznej konsultacje kojarzą się najczęściej z wymogiem zasięgania opinii w sprawie społecznych gotowych projektów aktów prawnych ze związkami zawodowymi lub organizacjami pracodawców (konsultacje społeczne) i nie obejmują innych sposobów komunikowania się z podmiotami zewnętrznymi. [...] główny problem stanowi zatem nieumiejętne wykorzystywanie zasięgania opinii lub niekorzystanie z tego instrumentu w ogóle. Wynika to z braku jasnych reguł prowadzenia zasięgania opinii oraz nieuporządkowanego stanu prawnego w tym zakresie, co prowadzi do braku przejrzystości

[1] Pierwsze wnioski z analizy sposobu realizacji procedury OSR zostały przedstawione na konferencji *Organizacje Pozarządowe i władza publiczna – droga do partnerstwa. Praktyka i perspektywy*, zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych 20.10.2008. Zapowiedziano wydanie publikacji, która będzie dostępna pod koniec 2008.

procesu zasięgania opinii"[2]. Podobnie oceniają ten proces niezależni eksperci: „Ministrowie są w niewielki sposób zobowiązani do konsultowania projektów ustaw z organizacjami pozarządowymi. Zgodnie z regułami granicznymi, określonymi w Regulaminie pracy RM (§ 12.4 i 12.5), organ wnioskujący ma obowiązek konsultacji z instytucjami, których opinia o danej kwestii jest wymagana na podstawie konkretnego przepisu ustawowego. Jeśli nie ma obowiązku ustawowego, decyzję o tym, jakie niepaństwowe organizacje powinny być konsultowane, podejmuje ministerstwo. Jedyną ograniczającą regułą graniczną/merytoryczną jest wymóg, by ministerstwo uzyskało *ex post* opinię Rządowego Centrum Legislacji (RCL) na temat zakresu społecznych konsultacji (§ 11.1) [...] Brak reguł czasowych, które rządziłyby zewnętrznymi konsultacjami, pozwala ministerstwu określić, kiedy – jeśli w ogóle – pozyskuje zewnętrzne opinie na temat projektów ustaw i ile czasu daje na przygotowanie odpowiedzi"[3].

- Nierzadko na przesłanie uwag do projektów ustaw w ramach konsultacji wyznacza się niezwykle krótki czas, często kilka dni. Związek Zawodowy „Celnicy Pl"[4] skarżył się, że na zaopiniowanie projektu ustawy *o Służbie Celnej* dostawał kilkadziesiąt godzin. Wyznaczanie tak krótkich terminów praktycznie eliminuje z udziału w procesie organizacje pozarządowe niedysponujące zespołem prawników zatrudnionych na etatach. Unia Europejska[5] zaleca, aby na przekazanie uwag na piśmie przeznaczano minimum osiem tygodni.
- Regułą jest, że ministerstwa nie odpowiadają na przesłane im uwagi do projektów ustaw. Opiniowanie projektów ustaw jest więc dla organizacji pozarządowych raczej działaniem mającym na celu zaznaczenie swojego stanowiska – z poczuciem, że nie ma się wpływu na kształt projektu ustawy na tym poziomie. Zazwyczaj legislatorzy nie dają nam informacji zwrotnej; w najlepszym wypadku odnoszą się do wszystkich uwag zbiorczo w jednym dokumencie, czasem prezentowanym na stronach www BIP. Są jednak wyjątki od tej reguły. W 2006 roku w trakcie prac nad ustawą *o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* minister Mariusz Kamiński wraz

[2] Dokument Ministerstwa Gospodarki *Jak prowadzić konsultacje w Polsce*, umieszczony na: http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/1AB3EB31-BC2E-4F07-946C-47B439ECB815/42963/OSRkonsultacje_2412.doc.

[3] Klaus H. Goetz, Radosław Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, opracowanie wydane w ramach programu Ernst & Young Sprawne Państwo, maj 2005.

[4] Informacja zawarta w liście przewodniczącego ZZ „Celnicy Pl" z dnia 19.08.2008 do premiera.

[5] European Commission (2005), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM(202) 704 final, Brussels – cytat za dokumentem Ministerstwa Gospodarki *Jak prowadzić konsultacje w Polsce*, umieszczonym na: http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/1AB3EB31-BC2E-4F07-946C-47B439ECB815/42963/OSRkonsultacje_2412.doc.

z doradcami w rozmowie bezpośredniej odniósł się do naszych uwag. Dostaliśmy też merytoryczną pisemną odpowiedź na zastrzeżenia zgłoszone do ustawy *o Służbie Celnej*. Z badania przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Gospodarki[6] wynika, że połowa instytucji konsultowanych nie otrzymuje informacji zwrotnej.

- Nie ma jednolitej procedury postępowania z uwagami i opiniami przysłanymi w ramach konsultacji. Tylko nieliczne ministerstwa, np. Ministerstwo Zdrowia skanują i umieszczają je na swojej stronie BIP. Inne, jak np. Ministerstwo Gospodarki, zamieszczają z dużym opóźnieniem zbiorcze odniesienie się do uwag partnerów (więcej o tym piszemy w rozdziale 7).
- Podczas pracy nad niektórymi projektami ustaw ministerstwa organizują tzw. spotkania lub konferencje uzgodnieniowe. Dochodzi podczas nich do rzeczywistego dialogu i wprowadza się wiele istotnych zmian. Niestety, spotkania uzgodnieniowe organizowane są często z dnia na dzień. Instytucje, które nie zatrudniają własnych prawników, lecz korzystają z usług zewnętrznych ekspertów – a w ten sposób działa większość organizacji pozarządowych – mają bardzo ograniczone możliwości uczestniczenia w tego typu spotkaniach.
- Nie jest również dla nas jasne, kto zostaje zaproszony na konferencję uzgodnieniową. Przepisy dają wolną rękę organom przygotowującym akty prawne, jeśli chodzi o zapraszanie uczestników. Wydaje się, że powinni być zapraszani wszyscy ci, którzy przesłali uwagi do projektu legislacji. Jednak nie jest to regułą.
- Nie ma jednolitej praktyki reagowania na uwagi i propozycje zgłaszane przez uczestników konferencji uzgodnieniowej. Uważamy, że ich przebieg powinien być w całości nagrywany, a po spisaniu udostępniany na stronach www BIP instytucji odpowiedzialnej za tworzenie danego aktu prawnego.
- Istnienie systemu uzgodnień ważniejszych ustaw, w tym budżetowej poprzez mechanizm Komisji Trójstronnej, w której obok przedstawicieli rządu zasiadają przedstawiciele związków zawodowych i stowarzyszeń przedsiębiorców, powoduje uprzywilejowanie tych dwu grup zawodowych. W trakcie śledzenia przebiegu legislacji kilkunastu ustaw zauważyliśmy szczególnie silny i skuteczny lobbing przedsiębiorców. Poza tym, że są oni uczestnikami uprzywilejowanego trybu konsultacji, mają też nad innymi grupami przewagę polegającą na dysponowaniu znacznie większymi środkami finansowymi, np. na opłacenie ekspertyz czy zatrudnienie specjalistów na atrakcyjnych warunkach.
- Uprzywilejowanie podobnego typu co uczestnictwo w Komisji Trójstronnej, tyle że w odniesieniu do węższego kręgu ustaw, daje uczestnictwo

[6] Dokument Ministerstwa Gospodarki *Raport z wyników konsultacji dotyczących zasięgania opinii zainteresowanych stron w procesie oceny skutków regulacji*, umieszczony na: http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/1AB3EB31-BC2E-4F07-946C-47B439ECB815/42959/RaportzwynikowostatecznychzalacznikdoOSR1.doc.

w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Z prasy specjalistycznej[7] dowiedzieliśmy się, że w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o pracownikach samorządowych powołano specjalny „Zespół, którego zadaniem było przygotowanie najważniejszych założeń i tez do prac nad doskonaleniem administracji". Od grudnia 2007 roku w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyło się kilka spotkań zespołu o charakterze konsultacyjnym. Brali w nich czynny udział między innymi przedstawiciele Forum Sekretarzy Samorządów Polski Południowej, Unii Metropolii, przedstawiciele wójtów i burmistrzów oraz Samorządowego Obserwatorium Prawa. Jak można przypuszczać z dalszego przebiegu prac nad tą ustawą, legislatorzy ulegli wpływom lobby sekretarzy. Okazało się, że w projekcie ustawy zapisano rozwiązanie, które daje im uprzywilejowaną pozycję w stosunku np. do skarbników. Zaproponowano, aby sekretarze byli etatowymi pracownikami samorządu, co daje im lepszą ochronę przed zwolnieniem z pracy[8].

- Pracownicy ministerstw, odpowiedzialni za pisanie projektów aktów ustawodawczych i wykonawczych nie są przygotowani do informowania osób i instytucji zainteresowanych poznaniem ich treści. Zaś sami zainteresowani, nie mogąc uzyskać informacji w sposób prosty, szukają nieformalnych „dojść" czy znajomości. Powstaje więc niewłaściwy mechanizm wyścigu o dostęp do pilnie strzeżonej informacji o kształcie tworzonego prawa. Ta plątanina niejasnych znajomości i wzajemnego oddziaływania sprawia, że szybciej poinformowani mogą wcześniej, formalnie i nieformalnie, wpływać na kształt tworzonego prawa w porównaniu z tymi, którym się to nie udało. Wskutek braku standardów urzędnicy dostają do ręki narzędzie manipulacji, zaś zainteresowani mogą albo te niepisane reguły zaakceptować, albo włączyć się do procesu opiniowania w ostatniej chwili, kiedy kształt propozycji nowelizacji obowiązującego prawa jest już przesądzony.
- Do nacisków grup interesu na legislatorów często dochodzi na poziomie prac rządowych. Ze względu na niską przejrzystość tego etapu procesu legislacyjnego, możemy zorientować się dopiero *post factum*, że doszło do takich nacisków. Sygnałem, że do lobbingu, często nieformalnego, mogło dojść podczas pracy w ministerstwach, bywa niska aktywność grup interesu podczas prac sejmowych.

---

[7] Informacja pochodzi z artykułu: Stanisława Szołtysek, *Projekt ustawy o pracownikach samorządowych*, „Na szlaku" (biuletyn Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji, Kraków) 2008, nr 3 (18).

[8] Skarbnicy natomiast mają nadal być powoływani przez wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast, co w praktyce oznacza zwolnienie pracy wraz ze zmianą ich pracodawcy. Z logicznego punktu widzenia skarbnicy, jako osoby dbające o finanse jednostek samorządowych, powinni mieć co najmniej tak samo zabezpieczoną pewność zatrudnienia jak sekretarze, którzy odpowiadają za sprawną pracę urzędu. Fakt ten opisano w artykule: Mateusz Rzemek, *Nowe zasady zatrudniania pracowników*, „Rzeczpospolita", 25.06.2008.

- Zauważyliśmy, że w polskiej praktyce prawodawczej zbyt często stosuje się delegowanie uprawnień prawodawcy na urzędnika w postaci stosowania w ustawach odesłania do rozporządzeń. Dostajemy liczne sygnały, że na tym etapie dochodzi do licznych nacisków niejawnych grup interesu oraz innego typu patologii. W 2008 roku spotkaliśmy się z sytuacją, że ministerstwo nie zdążyło na czas wydać rozporządzenia i ponaglane terminami wprowadziło procedurę akceptacyjną bez podstawy prawnej, a co za tym idzie – bez możliwości odwołania się od niej[9].

3.2. Uwagi pochodzące od profesjonalnych lobbystów

Podczas realizacji projektu *Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa* spotkaliśmy się z grupą osób i przedstawicieli instytucji, którzy zgłosili swoją działalność w Rejestrze prowadzonym przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Były to osoby reprezentujące firmy: Pleon, Pracownia, Viewpoint, Profile, Hill & Knowlton, kancelarie prawne Domański Zakrzewski Palinka oraz Baker McKenzie i Business Center Club.

Jeśli chodzi o ich ocenę ustawy o lobbingu w procesie stanowienia prawa, to w dyskusji zarysowały się dwa odmienne stanowiska. Część obecnych uważała, że ustawa skażona jest „grzechem pierworodnym" – była pisana niejako przeciwko lobbingowi i lobbystom, dlatego absurdalnymi obostrzeniami objęto lobbystów zawodowych, czyli tych, którzy chcą pracować w sposób otwarty i zgodny z zasadami. Twierdzono, że ustawę trzeba by napisać od nowa, wzorując ją na modelu amerykańskim, który reguluje zjawisko lobbowania bez względu na podmiot, który je prowadzi.

Kilka osób twierdziło, że zła jest nie tyle ustawa, co jej realizacja. Każde ministerstwo ma inne zasady i inną praktykę wykonywania ustawy, a co za tym idzie – traktowania lobbystów zawodowych i niezawodowych.

Odzywały się też głosy, że lobbing należy uregulować w szerszym akcie odnoszącym się do opisania zasad rządzących całym procesem stanowienia prawa.

Jeśli chodzi o proces legislacyjny na poziomie rządowym oceniano, że:

- jest całkowicie niejawny; nie sposób zidentyfikować autora projektu;
- jeszcze mniej jawności jest w trakcie prac związanych z pisaniem rozporządzeń i wydawaniem decyzji;

[9] Artykuł 15 ust. 10 ustawy z dnia 7 września 2007 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów obliguje Ministra Pracy i Polityki Społecznej do wydania rozporządzenia w sprawie opisu systemów teleinformatycznych obsługujących Fundusz Alimentacyjny w gminach. Wiosną 2008, mimo braku ww. rozporządzenia, Departament Informatyki MPiPS przeprowadzał procedurę oceny zgodności oprogramowania z opisem systemu oraz wydawał „Świadectwa Akceptacji", jednocześnie informując zainteresowanych, że „odmowa wydania »Świadectwa Akceptacji« [...] nie ma podstawy prawnej, a zatem nie można do niej zastosować decyzji odwoławczej".

- często wobec bierności legislatorów przedstawiciele różnych grup interesów zaczynają uprawiać tzw. lobbing ofensywny – przygotowują projekty ustaw i „podrzucają" je legislatorom (przykładem takiego działania była ustawa o biopaliwach);
- prawie nikt nie odnosi się do przesyłanych w ramach OSR uwag do projektów aktów prawnych;
- stowarzyszenia przedsiębiorców, ze względu na istniejący w Polsce system uzgodnień w Komisji Trójstronnej, mają pozycję uprzywilejowaną.

3.3. Próby zmian dotyczące procesu legislacyjnego podejmowane przez instytucje rządowe

W tym roku niektóre ministerstwa podejmowały działania, które miały na celu ograniczenie niezgodnego z prawem wpływania na decyzje urzędnicze oraz uczynienie procesu legislacyjnego bardziej przejrzystym. Odnosimy wrażenie, że były to inicjatywy poszczególnych ministrów, a nie skoordynowane działanie całego rządu. Ponadto, o ile wiemy, w praktyce pozostawały one na etapie planów. Fakty te obniżają znaczenie i ewentualne dobre skutki tych często cennych inicjatyw. Poniżej opisujemy kilka z nich.

3.2.1. Inicjatywa Departamentu Polityki Lekowej i Farmacji Ministerstwa Zdrowia

Na początku roku Departament Polityki Lekowej i Farmacji Ministerstwa Zdrowia opracował nową procedurę kontaktów z partnerami zewnętrznymi. Upublicznił ją na spotkaniu 19 lutego, w którym uczestniczyło około siedemdziesięciu osób – przedstawicieli firm farmaceutycznych, związków producentów leków i produktów leczniczych oraz Izby Aptekarskiej.

Wiceminister Marek Twardowski poinformował, że na polecenie minister Ewy Kopacz od 21 listopada 2007 roku wstrzymane były spotkania z klientami zewnętrznymi. W tym czasie opracowano „Zasady przyjmowania klientów zewnętrznych", które mają charakter rozporządzenia wewnętrznego obowiązującego w Departamencie Polityki Lekowej i Farmacji. Planowano, że w późniejszym czasie zasady te zostaną przyjęte w całym Ministerstwie.

Zgodnie z nimi wszyscy, którzy chcą się spotkać z przedstawicielami Departamentu, będą musieli zgłosić takie życzenie na piśmie i określić proponowany temat spotkania. Wniosek zostanie zarejestrowany, a następnie wyznaczony termin spotkania. W razie nieokreślenia przedmiotu spotkania na pięć dni przed jego terminem, spotkanie zostanie odwołane. W spotkaniu weźmie udział minimum trzech przedstawicieli Ministerstwa. Spotkanie będzie protokołowane i może być nagrywane. Protokół ze spotkania, który ma zawierać opis przebiegu spotkania oraz zapis ustaleń, będzie przesyłany do klienta zewnętrzne-

go. Rejestr wniosków o spotkania oraz rejestr spotkań przechowywany będzie w Ministerstwie Zdrowia.

Uznając tę propozycję za sensowną, ale jednak zatrzymującą się w pół drogi, zadałam pytanie, czy ten rejestr będzie upubliczniony w BIP. Minister Twardowski zapytał obecnych na spotkaniu, czy sobie tego życzą. Ponieważ padło kilka odpowiedzi odmownych, zdecydowano, że nie będzie się tych dokumentów upubliczniać, „bo przecież często chodzi w nich o rozmowy biznesowe". Ustawa *o lobbingu w procesie stanowienia prawa* zobowiązuje do umieszczania w BIP tego typu sprawozdań ze wszystkich spotkań urzędników ministerialnych, ale tylko z zawodowymi lobbystami. Tak zwani „klienci zewnętrzni" Departamentu Polityki Lekowej i Farmacji Ministerstwa Zdrowia są w przeważającej masie lobbystami w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy, ale nie są lobbystami zawodowymi (art. 2 pkt 2). Wydawałoby się jednak, że jeśli tworzy się procedurę mającą służyć transparentności, to warto byłoby takie przejrzyste rozwiązanie wprowadzić.

W dalszej części spotkania dowiedzieliśmy się także, że Ministerstwo zakończyło konsultacje społeczne na temat rozporządzenia wprowadzającego „Rejestr korzyści". W tym kontekście zaznaczono, że urzędnikom ministerstwa nie wolno przyjmować żadnych prezentów oraz zaproszeń na obiady i kolacje. Minister będzie natomiast bywał na konferencjach, nawet tych sponsorowanych przez firmy farmaceutyczne. Uznano, że jest to dopuszczalne, jeśli konferencje będą zorganizowane na przejrzystych zasadach. Zadeklarowano też wolę przestrzegania zapisów ustawy lobbingowej.

Ponadto poinformowano zebranych, że 29 czerwca 2007 roku Polska otrzymała od Komisji Europejskiej list zwracający uwagę na fakt braku implementacji dyrektywy 89/105/EWG, dotyczącej przejrzystości w tworzeniu list refundacyjnych. Projekt stosownej ustawy jest przygotowywany. Proponuje się w nim między innymi, że wszystkie decyzje będą miały charakter decyzji administracyjnej.

Mimo zapowiedzi ministra w planach legislacyjnych na drugie półrocze 2008 roku nie ma projektu tej ustawy.

Podczas dokonywania przeglądu rządowych stron BIP (opis tych działań znajduje się w rozdziale 7) stwierdziliśmy, że od lutego, po trwającej od czerwca 2007 roku przerwie, Ministerstwo Zdrowia zaczęło publikować „zgłoszenia zainteresowania pracami legislacyjnymi". W rzeczywistości nie są to formalne zgłoszenia, zgodne z wymaganiami ustawy lobbingowej, ale zeskanowane pisma z prośbą o spotkanie i notatki ze spotkań z lobbystami (m.in. firma Viewpoint Group, której przedstawiciele działają również na terenie parlamentu i PKPP Lewiatan), producentami leków i sprzętu medycznego (m.in. Ogólnopolska Izba Specjalistycznego Zaopatrzenia Medycznego, Janssen-Cilag Polska Sp. z o.o., Medicover Sp. z o.o.) oraz innymi podmiotami (Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego Browary Polskie, Stowarzyszenie Prywatnych Przedsiębiorców Warszawskiego Traktu Królewskiego), a także pisma z postulatami tych środowisk (przygotowany przez Związek Pracodawców INFARMA projekt

ustawy o refundacji i ustalaniu cen leków i wyrobów medycznych objętych świadczeniami refundacyjnymi). Wpisy na ten temat zawierały błędy w nazwach firm (Wytwórnia Surowic i Szczepionek BIOTON Sp. z o.o., „Bayer HealyhCare" [poprawne nazwy odpowiednio: BIOMED i Bayer HealthCare]) i linkach.

W związku z przyjętą „Procedurą przyjmowania klientów zewnętrznych" w marcu pojawiła się na http://bip.mz.gov.pl/index?mr=m1&ms=&ml=pl&mi=620&mx=6&ma=312 „Lista podmiotów, które zwróciły się o spotkanie zgodnie z procedurą przyjmowania klientów zewnętrznych". Przez kilka miesięcy był to jednorazowy wpis. Następny pojawił się dopiero w październiku; zawiera zgłoszenia o spotkanie złożone od 8 kwietnia do 25 sierpnia (Aneks II.3.). Nie jest nam znana przyczyna, dla której Ministerstwo Zdrowia zawiesiło realizację swojej inicjatywy na niemal pół roku.

3.2.2. Inicjatywa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Dziewiątego września na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi upubliczniono, podpisaną tego samego dnia przez ministra Marka Sawickiego *Strategię Antykorupcyjną Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi*[10]. W dokumencie tym jako jeden z siedmiu głównych obszarów zagrożonych korupcją wymieniono proces legislacyjny. Aby tym zagrożeniom zaradzić, proponuje się wprowadzenie projektu mającego na celu „doprecyzowanie istniejących procedur legislacyjnych". Postuluje się wprowadzenie wymogu „tabelarycznego ujęcia wszystkich zmian, wprowadzanych do projektu aktu prawnego, po zakończeniu konsultacji projektu wewnątrz Ministerstwa. Projekt po zakończeniu tego etapu będzie przekazywany do Departamentu Prawno-Legislacyjnego; od tej chwili departament merytorycznie odpowiedzialny za projekt umieszcza wszystkie wprowadzane zmiany w tabeli, która zawiera: dotychczasowe brzmienie przepisu, wprowadzone nowe brzmienie, imię i nazwisko osoby wprowadzającej zmianę, podpis osoby akceptującej zmianę, datę wprowadzenia zmiany. Zmiany w projekcie aktu prawnego po zakończeniu konsultacji »międzyresortowych« są możliwe tylko na podstawie pisemnego polecenia dyrektora departamentu odpowiedzialnego za dany projekt albo członka kierownictwa nadzorującego departament".

Projekt ten oceniamy jako pewien postęp na drodze uczynienia procesu legislacyjnego na etapie rządowym bardziej przejrzystym. Ważne będzie zaobserwowanie, czy cała strategia i te konkretne rozwiązania dotyczące procesu legislacyjnego zostaną wdrożone i jakie przyniosą rezultaty. Ponadto, należy postawić pytanie o to, co dzieje się z projektem aktu prawnego w trakcie prowadzenia konsultacji projektu aktu prawnego wewnątrz Ministerstwa. Kto wówczas ma wpływ na kształt projektu? Czy tylko osoby do tego upoważnione

[10] http://www.bip.minrol.gov.pl/FileRepozytory/FileRepozytoryShowImage.aspx?item_id=32370.

i znane z imienia i nazwiska? Czy też przyjmuje się, że ten etap tworzenia aktu prawnego wolny jest od zagrożeń?

Na marginesie warto zauważyć, że *Strategię* zatwierdzono i upubliczniono następnego dnia po skandalu, jakim było wpadnięcie w pułapkę zastawioną przez dziennikarzy na dyrektora jednego z oddziałów Agencji Rynku Rolnego. W rezultacie jednej rozmowy telefonicznej, przeprowadzonej z podszywającym się pod pracownika Ministerstwa Rolnictwa dziennikarzem, zgodził się on zatrudnić syna posła po przeprowadzeniu sfingowanego konkursu.

3.2.3. Inicjatywa Ministerstwa Gospodarki

Dwudziestego ósmego lutego Ministerstwo Gospodarki na swoich stronach internetowych[11] przedstawiło wyniki badania, które zostało przeprowadzone w latach 2006–2007. W badaniu tym zapytano przedsiębiorców, przedstawicieli związków zawodowych, urzędników oraz parlamentarzystów, jak oceniają obowiązujący sposób konsultowania tworzonych aktów prawnych. „Jednym z najpoważniejszych zastrzeżeń ankietowanych było przekazywanie do konsultacji gotowych projektów dokumentów, a nie ich założeń. Partnerzy społeczni uważali też, że nie są dostatecznie informowani o wynikach przeprowadzanych konsultacji, przez co nie odczuwali swojego wpływu na ostateczny kształt dokumentu. Postulowano także potrzebę wydłużenia czasu przeznaczanego na analizę i zgłaszanie uwag oraz rozszerzenia kręgu uczestników konsultacji. W opinii badanych, obowiązkowe konsultacje aktów prawnych nie są traktowane przez administrację jako źródło informacji, a jedynie jako dodatkowe obciążenie nałożone przez ustawę. Wymienione nieprawidłowości sprawiały też, że proces konsultacji był dla partnerów społecznych nieprzejrzysty i zniechęcał do brania w nim udziału". Nie sposób nie zauważyć, że wnioski te są zbieżne z naszymi, wynikającymi z trzyletniej obserwacji procesu legislacyjnego.

Z myślą o zmianie tak krytycznie ocenianej praktyki prowadzenia konsultacji, Ministerstwo Gospodarki „opracowało ocenę skutków regulacji (OSR). Eksperci resortu przeanalizowali kilka opcji, m.in. opracowanie wytycznych do konsultacji oraz przygotowanie ustawy o konsultacjach. Wstępnie zdecydowano, że opracowane zostaną wytyczne do procesu konsultacji, które w przyszłości będą mogły też posłużyć do opracowania odpowiedniej ustawy". Za najlepsze, a jednocześnie najłatwiejsze do wprowadzenia uznano przygotowanie ustawy o zaciąganiu opinii. Postuluje się, aby w ustawie wprowadzić obowiązek zasięgania opinii zainteresowanych podmiotów na etapie opracowywania założeń oraz konsultowania gotowego projektu regulacji. Proponuje się, aby minimalny czas na zgłaszanie uwag na obu etapach wynosił sześć tygodni. Administracja rządowa miałaby także obowiązek informowania osób, które zgłosiły uwagi do założeń, OSR i projektu o podjętych ostatecznie decyzjach wraz z uzasad-

[11] http://www.mg.gov.pl/Wiadomosci/Archiwum/Przejrzyste+konsultacje.htm.

nieniem. Dodatkowo zostanie wprowadzony obowiązek umieszczania zbiorczej informacji dotyczącej zebranych opinii, przyjętych rozwiązań i uzasadnień w ocenie skutków regulacji.

Projekt ten poddano konsultacjom społecznym, które powinny się zakończyć 31 marca. Rezultaty tych konsultacji nie są udostępnione na stronie ministerstwa. Nie wiemy też, jakie są dalsze losy tego ciekawego pomysłu.

3.2.4. Inicjatywa Rządowego Centrum Legislacji

Omówione powyżej projekty były inicjatywami ministerstw. Ostatnio pojawił się pomysł przedstawiany jako inicjatywa rządu[12]. Proponuje się, by dla usprawnienia procesu tworzenia prawa i poprawy jego jakości projekty ustaw były przygotowywane w jednym miejscu, a nie – jak obecnie – we wszystkich ministerstwach. Miejscem tym ma być Rządowe Centrum Legislacji. Centrum będzie pisało projekty ustaw na podstawie założeń przygotowywanych przez poszczególne ministerstwa oraz szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Szef RCL Maciej Berek zapewnia, że rozwiązanie to nie pomniejszy roli konsultacji społecznych.

Dla przeprowadzenia tych zmian, które miałyby wejść w życie 1 stycznia 2009 roku, niezbędna jest nowelizacja ustaw: *o Radzie Ministrów*, *o działach administracji rządowej* oraz *o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*.

Fakt tworzenia ustaw nie centralnie, ale w poszczególnych ministerstwach, był krytykowany między innymi przez ekspertów Klausa H. Goetza i Radosława Zubka[13]. Uważają oni, że obowiązujące w Polsce zasady tworzenia prawa przyczyniają się do nadmiernego „wzrostu liczby uchwalanych ustaw, a także do niestabilności ustawodawstwa i jego sektorowości [...]", co może oznaczać łatwość wpływania nieformalnych grup interesu na kształt legislacji.

Naszym zdaniem, z punktu widzenia przejrzystości procesu legislacyjnego, zaproponowane przez szefa RCL rozwiązanie może nieść pozytywne zmiany. Będzie to zależało od tego, jak ten scentralizowany system tworzenia prawa zostanie zorganizowany i czy wszystkie grupy zainteresowane kształtem tworzonego prawa będą miały równe i realizowane w transparentny sposób możliwości prezentowania swoich racji.

Natomiast ekspert Instytutu Spraw Publicznych Grzegorz Makowski[14] ocenia, że „... projekt przedstawiony przez RCL ma charakter wycinkowy. Skupia się jedynie na roli RCL w procesie legislacyjnym, która wymaga oczywiście uwagi, ale jest to tylko jeden z elementów, który wymaga zmian".

---

[12] Pisała o niej, m.in. w artykule: Jolanta Kroner, *Nowe zasady pisania projektów ustaw*, „Rzeczpospolita", 13–14.09.2008.

[13] Klaus H. Goetz, Radosław Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, opracowanie wydane w ramach programu Ernst & Young Sprawne Państwo, maj 2005.

[14] Zob.: „Projekt Kompas, kwartalnik Trzeci Sektor", artykuł „Przełom w procesie stanowienia prawa?" z 27.10.2008; http://www.isp.org.pl/kompas/index.php?v=news&id=160.

4. Tworzenie prawa – poziom sejmowy

4.1. Spostrzeżenia poczynione w trakcie obserwacji procesu legislacyjnego

Obserwacja procesu legislacyjnego jest znacznie łatwiejsza na poziomie sejmowym niż na poziomie rządowym. Materiały dotyczące tego procesu są szybciej i w sposób bardziej kompletny upubliczniane. Sejm jest praktycznie otwarty na obserwację jego prac zarówno przez dziennikarzy, jak i przedstawicieli różnego typu instytucji. Stwarza to co prawda zagrożenie wystąpienia nieformalnych wpływów na parlamentarzystów, ale zapewnia też znacznie większą przejrzystość, a co za tym idzie – możliwość wychwycenia ewentualnych nieprawidłowości. Przeprowadzony zarówno w latach 2006–2007, jak i w bieżącym roku monitoring procesu tworzenia kilkunastu ustaw pozwala nam przedstawić poniższe wnioski.

- W sytuacji pośpiechu legislacyjnego okres pomiędzy pierwszym czytaniem projektu ustawy, skierowaniem go do stosownych komisji, powołaniem podkomisji i rozpoczęciem jej prac jest skracany do kilku dni. Takie tempo powoduje, że instytucje zainteresowane uczestniczeniem w pracach legislacyjnych lub ich obserwacją nie mogą robić tego od początku prac, gdyż nie są w stanie wykonać wszystkich procedur w tak krótkim czasie. W skrajnych przypadkach, kiedy prace nad projektem ustawy ograniczały się do dwóch posiedzeń podkomisji organizowanych dzień po dniu, a przede wszystkim w kilka dni po pierwszym czytaniu, uczestniczenie w tym procesie było zupełnie niemożliwe.
- Brakuje jednoznacznej i jednolitej praktyki, jeśli chodzi o powielanie i dostarczanie uczestnikom posiedzeń podkomisji listów i opinii do niej wpływających. Na posiedzeniach jednych podkomisji nasze uwagi były powielane, na innych nie mimo, że były zawsze zgłaszane w takiej samej formie i w tym samym trybie. Nie znamy przyczyn tak różnego traktowania naszych stanowisk. Na posiedzeniach, na których nie przedstawiano naszych opinii, były rozdawane powielone opinie innych podmiotów społecznych. Gdyby tego typu praktyka okazała się powszechna, oznaczałoby to, że

uczestnicy procesu legislacyjnego działający na takich samych zasadach (gościa) są różnie traktowani, a co za tym idzie, mają nierówne szanse dotarcia ze swoimi opiniami do posłów.

- Wysłuchania publiczne, stosowane niezwykle rzadko (w tej kadencji Sejmu dwa razy), tylko częściowo spełniają swoje zadanie – stworzenia płaszczyzny do jawnego przedstawienia interesów wszystkich stron zainteresowanych wpłynięciem na kształt regulacji, w tym formalnych i nieformalnych lobbystów. Być może dzieje się tak dlatego, że ciągle istnieje instytucja tzw. gościa komisji lub podkomisji (Regulamin Sejmu RP art. 154 ust. 3 – patrz też Aneks III.1.) i posłowie mają okazję do wysłuchania zdania formalnych, a częściej nieformalnych lobbystów. Różnica jednak polega na tym, że aby uczestniczyć w wysłuchaniu, wszyscy jego uczestnicy obowiązani są wypełnić formularz ujawniający ich intencje (Regulamin Sejmu RP art. 70c ust. 3), a nie ma takiego wymogu wobec osób pragnących uczestniczyć w pracach komisji.
- Prace podkomisji, w których odbywa się główna praca legislacyjna na poziomie sejmowym, są wyłącznie nagrywane, a tylko wyjątkowo protokołowane. W rezultacie poprawki wnoszone przez posłów czy proponowane przez gości podkomisji – a przejmowane przez posłów – nie są jednoznacznie autoryzowane. W razie pomyłek czy działań celowych trudno znaleźć autora zmian wprowadzonych do tworzonych aktów prawnych.
- Lobbyści profesjonalni, jawnie deklarujący, czyj interes reprezentują, nie mogą uczestniczyć w pracach podkomisji. Mogą natomiast swobodnie uczestniczyć w nich lobbyści niezarejestrowani, korzystając z instytucji gościa. Tworzy to nierówność praw podmiotów, a ponadto premiuje działania pozaprawne.
- Ilość „Zgłoszeń zainteresowania pracami nad projektem..." konkretnej ustawy złożonych Marszałkowi Sejmu, zgodnie z zapisami ustawy lobbingowej, w żadnej mierze nie odpowiada liczbie osób spoza parlamentu faktycznie pracujących w komisjach i podkomisjach, a więc mających wpływ na kształt ustawy. Osoby te, korzystające zazwyczaj ze statusu gościa, nie mają obowiązku przedstawiania na piśmie swojego stanowiska oraz ujawniania, czyje interesy reprezentują i w czyim interesie występują. Zgodnie z Regulaminem Sejmu gość może zabierać głos tylko na zaproszenie prowadzącego obrady. Jednak często w praktyce sam zgłasza się do głosu i, jak to wielokrotnie widzieliśmy, wpływa na zmianę stanowiska posłów. System ten jest wysoce nieprzejrzysty. Ten sposób tworzenia prawa pozwala faktycznym, ale nieujawnionym lobbystom jednostronnie i nieprzejrzyście wpływać na kształt aktów prawnych. Na poparcie naszej oceny tej sytuacji zacytujemy opinię zagranicznych ekspertów[1]: „posiedzenia pod-

[1] Cyt. za: Klaus H. Goetz, Radosław Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, opracowanie wydane w ramach programu Ernst & Young Sprawne Państwo, maj 2005.

komisji są zwykle otwarte dla przedstawicieli grup nacisku, których uczestnictwo nie jest ograniczone jedynie do specjalnych przesłuchań. Chociaż przedstawiciele grup nacisku nie mogą sami zgłaszać poprawek, mogą jednak nadać kierunek dyskusji i zachęcać posłów do wnoszenia poprawek. Podkomisje [...] wzmacniają tendencje do uwzględniania interesów ważnych dla poszczególnych grup nacisku [...]".

- Nie ma jednej ustalonej praktyki dotyczącej uczestniczenia gości w procesie legislacyjnym na poziomie Sejmu. Mimo że za każdym razem zgłaszaliśmy do komisji sejmowych chęć uczestniczenia w pracach nad konkretnym projektem ustawy w ten sam, ustalony regulaminem sposób, czasem byliśmy zapraszani na posiedzenia komisji i podkomisji, a innym razem tylko podkomisji.
- Wypełnione formularze zgłoszenia zainteresowania pracami nad określonym projektem ustawy przedstawiające stanowisko konkretnych osób i instytucji są obecnie umieszczane na stronie www Sejmu w specjalnej zakładce „Lobbing i wysłuchanie publiczne" http://www.sejm.gov.pl/lobbing/lobbing1.html. Naszym zdaniem powinny być umieszczane na tej stronie internetowej, na której opisany jest proces legislacyjny dotyczący danego projektu, łącznie z pozostałymi materiałami tam publikowanymi, a więc w zakładce „Prace Sejmu – Przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie". Taka lokalizacja pokazywałaby szersze spektrum opinii na temat proponowanych rozwiązań, obejmujące także opinie pochodzące ze środowisk pozarządowych i pozasejmowych. Sądzimy, że tego rodzaju korekta o charakterze technicznym wzmocni debatę publiczną nad projektowanymi rozwiązaniami prawnymi.
- Zarówno w rozdziale trzecim tej publikacji, jak i w raportach z monitoringu procesu stanowienia prawa z dwóch ostatnich lat pisaliśmy o uprzywilejowanej pozycji członków Komisji Trójstronnej, którzy mają ustawowo zagwarantowany dostęp do projektów ustaw już na etapie rządowym. Zwracaliśmy uwagę głównie na uprzywilejowanie zrzeszeń i stowarzyszeń przedsiębiorców. W 2008 roku w trakcie prac Komisji Zdrowia miała miejsce symptomatyczna sytuacja[2], świadcząca o tym, że również związki zawodowe są świadome swojej szczególnej pozycji. Podczas pracy nad pakietem ustaw reformujących system ochrony zdrowia doszło do konfliktu pomiędzy przedstawicielami związków zawodowych a posłami koalicji. Związkowcy poczuli się urażeni tym, że prowadzący obrady podkomisji ograniczył dyskusję do dwu wypowiedzi – jednej za, jednej przeciw. Napisali protest do Marszałka Sejmu, a posłowie opozycji opuścili salę obrad. Pokazuje to, jak bardzo przedstawiciele związków zawodowych są przy-

[2] Konflikt opisany w artykule: Sylwia Szparkowska, *Reforma szpitali poróżniła komisję*, „Rzeczpospolita", 27.06.2008.

zwyczajeni do odgrywania uprzywilejowanej roli w procesie legislacyjnym.

- Od początku VI kadencji w Sejmie działa Komisja Nadzwyczajna „Przyjazne Państwo" do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji, kierowana przez Janusza Palikota z PO. Przedstawiła szereg projektów nowelizacji, przede wszystkim związanych z ułatwieniem prowadzenia działalności gospodarczej. Jej styl pracy budził kontrowersje. Początkowo w komisji powstawały projekty ustaw, które dublowały podobne działania rządowe i często używano jej do przeprowadzenia nowelizacji. Posłowie opozycji[3] zwracali uwagę, że w ten sposób omija się tryb konsultacji w Komisji Trójstronnej. Informowano też, że projekty nowelizacji były przygotowywane przez organizacje przedsiębiorców, takie jak BCC, Polska Izba Gospodarcza czy Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan. Zarzuty te w rozmowach prywatnych potwierdzali też posłowie PO. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z poważnym oskarżeniem o pozakonstytucyjne wpływanie na kształt prawa.
- Wprowadzanie trybów nadzwyczajnych w procesie legislacyjnym, takich jak tworzenie komisji nadzwyczajnych lub przejmowanie rządowych projektów przez posłów, znacznie ogranicza możliwość dogłębnego przedyskutowania proponowanych rozwiązań ze wszystkimi zainteresowanymi. Rodzi to ryzyko stworzenia złego aktu prawnego, który następnie, w najlepszym wypadku, zostanie zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego. Naczelna Izba Lekarska stwierdziła, że projekty tzw. ustaw zdrowotnych: *o ZOZ-ach*, *o ubezpieczeniach dodatkowych* i *o prawach pacjenta* nie zostały poddane konsultacjom społecznym[4]. Było to możliwe dzięki zastosowaniu wybiegu polegającego na przedstawieniu projektów rządowych jako poselskie. Na problematyczny charakter tego typu praktyk zwracaliśmy uwagę już w zeszłorocznym raporcie obejmującym okres władzy poprzedniego rządu (koalicji PiS-LPR-Samoobrona).
- Ciągle jeszcze wiele ustaw tworzonych jest w parlamencie w sytuacji konfliktu interesów. Co pewien czas stawiane są publicznie tego typu zarzuty[5]. W Sejmie V kadencji głośno mówiono o kazusie ustawy *o wielkopo-*

[3] Zarzuty te stawiał m.in. poseł SLD Marek Wikiński w artykule *Palikot ściga się z rządem*, „Rzeczpospolita", 21–22.05.2008.

[4] *Lekarze krytykują projekty Platformy*, „Dziennik", 9–10.02.2008; Sylwia Szparkowska, *Awantura o reformy zdrowotne*, „Rzeczpospolita", 15.02.2008.

[5] Krzysztof Kowalewski w artykułach: *Ustawowy zysk posłanki PO*, „Rzeczpospolita", 18.09.2008; *Inne grzechy posłanki Staroń* i następnych publikowanych w „Rzeczpospolitej" zarzuca, że posłanka Lidia Staroń na przełomie 2006/2007 pracowała nad projektem nowelizacji ustawy dotyczącej prawa spółdzielczego. Zapisy tej ustawy uchwalonej w 2007 pozwoliły posłance uwłaszczyć lokal usługowy wart kilkaset tysięcy zł za sumę 749 zł. Posłanka twierdzi, że uwłaszczenia dokonała na podstawie prawa z 2001, nad którym nie pracowała, gdyż nie była wtedy członkiem Sejmu.

wierzchniowych obiektach handlowych. Waldemar Nowakowski – poseł Samoobrony RP – uważany za jej autora, równocześnie poseł sprawozdawca prywatnie jest twórcą i współzałożycielem, a następnie udziałowcem jednej z największych polskich sieci handlowych – Lewiatan. Ustawodawca wprowadzając ograniczenia dla sklepów o powierzchni od 400 do 2000 m^2 umożliwił łatwiejszy rozwój sklepów o powierzchni poniżej 400 m^2, a do takich należą między innymi sklepy dyskontowe sieci Lewiatan.

Posłowie osobiście zainteresowani wprowadzeniem jakichś rozwiązań pilotują ustawy przewidujące wprowadzenie korzystnych rozwiązań dla branży, z którą oni sami lub bliskie im osoby są związane. W trakcie dyskusji nad tym problemem padały pomysły zakazu pracy posłów nad takimi ustawami. Sądzimy jednak, że nie jest to rozwiązanie właściwe. Taki ogólny zakaz mógłby doprowadzić do sytuacji, w której nad ustawami zdrowotnymi pracują rolnicy i nauczyciele, a nad ustawą oświatową lekarze, ale nie pedagodzy. Lepszym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie obowiązku jawnego zadeklarowania przez każdego posła przed rozpoczęciem pracy nad konkretnym projektem ustawy, czy rozwiązania zawarte w ustawie wpłyną na sytuację jego lub najbliższej mu osoby. A przede wszystkim należy wprowadzić – w trakcie prac podkomisji, w której odbywa się właściwa praca nad projektami ustaw – w wypadku zgłaszania przez posła poprawki obowiązek podpisywania jej nazwiskiem wnioskodawcy. Chodzi o to, aby każda zmiana miała autora.

- Zaobserwowaliśmy, że w trakcie pracy nad projektami ustaw posłowie rzadko korzystają z ekspertyz wykonywanych na zlecenie Biura Analiz Sejmowych.

4.2. Próby zmian dotyczące procesu legislacyjnego podejmowane na wniosek Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego

Pomimo tego, co zostało powiedziane na wstępie tego rozdziału – że proces legislacyjny na poziomie sejmowym jest bardziej przejrzysty i łatwiej poddaje się kontroli społecznej niż na poziomie rządowym – ciągle można wiele uczynić dla jego poprawy. Właśnie dlatego w trzecim roku realizacji projektu *Monitoring procesu stanowienia prawa*, po nabyciu już pewnych doświadczeń, zaproponowaliśmy parlamentarzystom wprowadzenie dwóch zmian, które naszym zdaniem mogą przyczynić się do zwiększenia przejrzystości ich pracy. Nie są to zmiany rewolucyjne, można je wprowadzić bez zmieniania obowiązującego prawa, a jedynie zmieniając obyczaj. Wyszliśmy z założenia, że to, co nie jest zabronione, może być wprowadzone, jeśli służy dobru publicznemu. Poniżej opisujemy, jak nasze propozycje zostały przyjęte i co udało się uzyskać.

4.2.1. Działania mające na celu zapobieganie wywieraniu nieformalnych wpływów w trakcie procesu legislacyjnego

Główna praca legislacyjna na poziomie sejmowym odbywa się w komisjach i podkomisjach. W pracach komisji poza parlamentarzystami mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych, eksperci komisji, pracownicy biur klubów poselskich, zawodowi lobbyści oraz dziennikarze i zaproszeni goście. W pracach podkomisji mogą uczestniczyć wszystkie te osoby z wyjątkiem zawodowych lobbystów. Jednakże zawodowi lobbyści niezwykle rzadko pojawiają się na posiedzeniach komisji. Nie ma otwartej, jawnej gry interesów. Podczas prawie trzyletniej obserwacji procesu tworzenia piętnastu ustaw ani razu nie natrafiliśmy na oficjalnie zgłoszonego, zawodowego lobbystę.

Mimo to – lub może właśnie dlatego – podczas prac w komisjach i podkomisjach ścierają się interesy różnych grup wpływów. W wielu wypadkach osoby reprezentujące interesy cząstkowe (są to często reprezentanci grup stowarzyszających producentów różnych towarów lub stowarzyszenia zawodowe) występują w roli gości, a nawet ekspertów. Choć udzielanie gościom głosu zależy od prowadzącego obrady, zwyczajowo (zwłaszcza na posiedzeniach podkomisji) głos zabierają wszyscy obecni. Bywa tak, że faktyczni lobbyści niemal dyktują treść konkretnych zapisów. Sytuację pogarsza fakt, że obrady podkomisji nie są protokołowane.

Uważamy, że obecna praktyka sejmowa nie tylko nie jest w pełni przejrzysta, ale prowadzi też do nierównego traktowania podmiotów zainteresowanych wpływaniem na kształt tworzonego prawa. Podmioty pragnące wziąć udział w wysłuchaniu publicznym muszą zadeklarować na piśmie, w czyim interesie działają i o zmianę jakich zapisów będą wnosić, podczas gdy tzw. goście, mający pełen dostęp do posłów podczas posiedzeń podkomisji, w praktyce nie muszą ujawniać niczego poza nazwiskiem.

Osiemnastego czerwca, po wcześniejszym pisemnym poinformowaniu o naszych planach Marszałków Sejmu i Senatu, zaproponowaliśmy szefom pięciu komisji sejmowych, strategicznych dla realizacji naszego projektu, rozwiązanie polegające na przyjęciu zasady, że osoby chcące brać udział w pracy Komisji na prawach tzw. gościa będą proszone o dołączenie do zgłoszenia chęci uczestnictwa – wypełnionego „Formularza zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy", dostępnego na http://www.sejm.gov.pl/lobbing/lobbing_formularz.pdf.

W liście (patrz Aneks III.2.) pisaliśmy, że działanie takie służyć będzie zdefiniowaniu najbardziej aktywnych grup nacisku i ujawnieniu faktu, że są to przedstawiciele konkretnej grupy interesu i że tak właśnie należy ich traktować, a nie jako niereprezentujących niczyich interesów gości czy bezstronnych ekspertów.

Następnie spotkaliśmy się z przewodniczącymi Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (3 lipca), Komisji Gospodarki (23 lipca), Komisji Ustawodawczej

(4 sierpnia), Komisji Finansów Publicznych (3 września) i Komisji Zdrowia (13 sierpnia). Po przeprowadzeniu zawsze przychylnych dla naszej propozycji rozmów uzyskaliśmy następujące deklaracje:

- Naszą propozycję zaakceptowali całkowicie i obiecali wprowadzić w życie przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, poseł Ryszard Kalisz oraz przewodniczący Komisji Finansów Publicznych, poseł Zbigniew Chlebowski.
- Początkowo przewodniczący Komisji Ustawodawczej Wojciech Szarama zgodził się z naszą oceną sytuacji i wyraził osobistą zgodę na zaproponowany przez nas tryb postępowania. Zdecydował jednak, że chce uzyskać zgodę prezydium Komisji. Po dwu miesiącach dowiedzieliśmy się, że Prezydium Komisji zostało poinformowane o naszym pomyśle i postanowiono, że w momencie, kiedy wpłynie konkretna prośba o uczestniczenie w pracach komisji na prawach gościa, zostanie podjęta decyzja, czy prosić o wypełnienie formularza.
- Przewodniczący Komisji Zdrowia Bolesław Piecha pomysł uznał za ciekawy. Stwierdził jednak, że zanim wprowadzi go w życie, musi sprawdzić, czy nie ma przeszkód formalnych. Zaproponował też, żeby zasięgnąć opinii Komisji Regulaminowej i zaproponować Marszałkowi Sejmu zmiany w regulaminie. Pomimo wielokrotnych zapytań telefonicznych i na piśmie (patrz Aneks III.3.) nie udało nam się uzyskać wiążącej informacji, czy istnieją przeszkody formalne do wprowadzenia zaproponowanego przez nas rozwiązania. Natomiast w rozmowie telefonicznej z pracownicą sekretariatu Komisji Zdrowia powiedziano nam, że sekretariaty komisji rozmawiały na ten temat z ministrem Lechem Czaplą (zastępca szefa Kancelarii Sejmu) i uznano, że nasz pomysł jest nie do zrealizowania, bo nie ma podstawy prawnej do wprowadzenia takiego postępowania. Jednocześnie odmówiono udzielenia tej informacji na piśmie i dodano, że pracownicy komisji sejmowych czekają, jakie stanowisko w tej sprawie zajmie Komisja Regulaminowa.
- Przewodniczący Komisji Gospodarki Wojciech Jasiński wyraził zainteresowanie naszą propozycją. Jednakże w liście z 19 sierpnia poinformował, że choć nasz pomysł może „skutecznie przyczynić się do uczynienia procesu stanowienia prawa bardziej przejrzystym", to ze względu na brak umocowania prawnego nie może wprowadzić go w życie. Ponadto „zwrócił się do Marszałka Sejmu o zajęcie w tej sprawie stanowiska". Do dnia oddawania tej publikacji do druku, tzn. do 6 listopada przewodniczący Komisji Gospodarki nie otrzymał stanowiska Marszałka.

Zgodnie z sugestiami niektórych przewodniczących komisji zwróciłam się do posła Jerzego Budnika, przewodniczącego Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, z prośbą o wyrażenie opinii na temat naszej propozycji (patrz Aneks III.4.). Do trzykrotnie odkładanego spotkania doszło 7 października. Przewodni-

cący zadeklarował, że w porozumieniu z Marszałkiem Sejmu, do którego wpłynęło w tej sprawie pytanie od przewodniczącego Komisji Gospodarki Wojciecha Jasińskiego, udzieli odpowiedzi na nasze pytanie. Do momentu oddawania tej publikacji do druku stanowiska przewodniczącego Komisji Regulaminowej nie otrzymaliśmy.

Poseł Budnik poinformował nas także, że w drugiej połowie listopada lub na początku grudnia w Komisji odbędzie się dyskusja na temat praktyki prowadzenia działalności lobbystycznej w Sejmie. Przedstawiciel Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego został poproszony o przygotowanie na piśmie wniosków z prowadzonej obserwacji procesu legislacyjnego. Zostanie również zaproszony na to posiedzenie w celu przedstawienia naszych opinii.

Po otrzymaniu stanowiska Komisji Regulaminowej chcemy zaproponować Marszałkowi Sejmu zmiany w regulaminie, a następnie o tych dwu faktach poinformować wszystkim przewodniczących komisji sejmowych.

Byliśmy bardzo zbudowani postawą przewodniczących Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Finansów Publicznych, którzy uznali, że w ich kompetencji leży zmiana obyczaju. Niemniej jednak, kiedy 16 i 25 września obserwowaliśmy pracę podkomisji nad projektem ustawy *o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych* (druk nr 865), stwierdziliśmy, że mimo wcześniejszych deklaracji nikt nie prosił gości o przedstawienie zgłoszenia na formularzu wynikającym z realizacji zapisów ustawy lobbingowej. W tej sytuacji 29 września na konferencji prasowej wystosowaliśmy apel do dziennikarzy, aby sprawdzali, czy ci przewodniczący komisji, którzy zadeklarowali, że wprowadzą zwyczaj proszenia osób biorących udział w pracach komisji na prawach gościa o dołączenie do zgłoszenia chęci uczestnictwa wypełnionego formularza „Zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy", wywiązują się ze złożonego zobowiązania. W konferencji wzięło udział siedmiu dziennikarzy. Apel został też zamieszczony na naszej stronie www.

4.2.2. Działania mające na celu zapobieganie konfliktowi interesu wśród pracowników i społecznych współpracowników parlamentarzystów

W poprzednich kadencjach Sejmu zdarzało się, że lobbyści pełnili funkcję asystentów społecznych posłów. Mogli oni dzięki temu mieć nieskrępowany dostęp do materiałów oraz wpływać w sposób pozaprawny na opinie wielu posłów (np. właściciel tysięcy automatów do gry Maciej Skórka, pełniąc funkcję asystenta posła Jaskierni, był bardzo aktywny w trakcie prac nad ustawą *o grach hazardowych*). Aby zapobiec tej patologii nałożono na parlamentarzystów obowiązek ujawniania na stronach internetowych Sejmu informacji o ich pracownikach i współpracownikach.

Przegląd dokumentów noszących nazwę: „Informacja w sprawie danych dotyczących pracownika/społecznego współpracownika biura poselskiego albo poselsko-senatorskiego..." wykazał, że:

- W dziewiątym miesiącu kadencji 26 posłów i senatorów nie podało informacji o zatrudnionych pracownikach i współpracownikach.
- Formularze wypełniane są ręcznie i następnie skanowane. Daje to często efekt nieczytelnej kopii (patrz Aneks III.5.).
- Kompetencje zawodowe niektórych pracowników i społecznych współpracowników wydają się problematyczne (np. właściciel firmy usługowej świadczącej usługi pralniczo-maglownicze lub osoba podająca miejsce pracy „Galeria ubioru" – patrz też Aneks III.6.).
- Zazwyczaj są to osoby bardzo młode, urodzone w późnych latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, bez innych, niż praca w biurze poselskim lub bycie radnym, doświadczeń zawodowych (patrz Aneks III.7.).
- Zazwyczaj odpowiedź udzielona na pytanie o prowadzonej działalności gospodarczej ogranicza się do podania nazwy firmy (np. „Armex" i adres) lub wpisu „własna działalność gospodarcza" (patrz też Aneks III.8.), co nie jest informacją oczekiwaną. Intencją wprowadzenia tego rozwiązania było wykazanie, czy nie zachodzi konflikt interesu pomiędzy prowadzoną działalnością gospodarczą a pracą w biurze poselskim.
- Informacje zawarte w formularzu, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt schematycznego wypełniania ich przez osoby do tego zobowiązane, nie wystarczają do stwierdzenia, czy pracownicy i współpracownicy posłów nie działają w sytuacji konfliktu interesów (patrz Aneks III.9.).
- Wśród pracowników parlamentarzystów nie odnaleziono członków najbliższej rodziny. Natomiast wcale nierzadko angażuje się rodzinę jako społecznych współpracowników parlamentarzystów.
- Niektórzy posłowie mają po kilkunastu społecznych współpracowników, np. poseł Tadeusz Motowidło – dziewiętnastu (patrz Aneks III.10.), posłanka Elżbieta Streker-Dembińska i poseł Janusz Zemke po czternastu, poseł Tadeusz Tomaszewski trzynastu (wszyscy z SLD), poseł Jerzy Gosiewski z PiS i Stanisław Olas z PSL po jedenastu. Szefowie klubów, z którymi rozmawialiśmy, tłumaczyli to zjawisko potrzebą posiadania u siebie, w okręgu, który bywa często bardzo rozległy, kogoś w rodzaju lokalnego łącznika pomiędzy wyborcami a posłem. Dziennikarze[6] sugerowali, że jest to sposób na wpuszczenie do Sejmu ogromnej liczby osób, które mogą np. swobodnie lobbować. Zapytani o to przez nas posłowie Łukasz Zbonikowski z PiS i Stanisław Żelichowski z PSL twierdzili, że obecnie nie ma dla społecznych współpracowników przepustek stałych. Biuro Prasowe Sejmu potwierdziło, że współpracownicy posłów tak, jak inni zainteresowani otrzymują wyłącznie przepustki jednorazowe[7].

[6] Między innymi w artykułach: Wojciech Cieśla, Anna Marszałek, *Furtka dla lobbystów*, „Dziennik", 11.06.2008; Anna Dąbrowska, Agnieszka Zagner, *Legitymacji czar*, „Polityka", 14.06.2008.

[7] Odpowiedziano nam, że „zgodnie z par. 47 ust. 3 zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu

- Od pracowników sejmowych dowiedzieliśmy się, że najczęstszym sposobem ukrywania „niewygodnych" współpracowników parlamentarzystów jest niezatrudnianie ich w biurach, a zlecanie im pracy na podstawie umowy-zlecenia. Dziennikarki „Polityki"[8] postawiły tezę, że jest to też sposób na obniżenie kosztów prowadzenia biura – oszczędza się w ten sposób na niektórych świadczeniach. Ten sposób zatrudniania pracowników jest niezgodny z zarządzeniem Marszałka Sejmu z 2001 roku.

Siedemnastego czerwca po uprzednim poinformowaniu o tym Marszałków Sejmu i Senatu wystąpiliśmy do wszystkich klubów i kół z apelem o to, aby zobligowali swoich członków do:

- terminowego umieszczania informacji o pracownikach i współpracownikach oraz jej terminowej aktualizacji,
- wypełniania formularza on-line,
- opisowego i wyczerpującego wypełniania rubryki dotyczącej pytania o prowadzoną przez pracownika lub współpracownika działalność gospodarczą.

Spotkaliśmy się z przedstawicielami władz wszystkich Klubów i Kół poselskich z wyjątkiem Koła Poselskiego SDPL-Nowa Lewica. Trzydziestego czerwca – z Bogdanem Lisem, szefem Demokratycznego Koła Parlamentarnego, 4 lipca – z Wacławem Martyniukiem, sekretarzem Klubu Poselskiego Lewica, 22 lipca – z Przemysławem Gosiewskim, przewodniczącym i Łukaszem Zbonikowskim, członkiem Prezydium Klubu Parlamentarnego PiS, 23 lipca – ze Stanisławem Żelichowskim, przewodniczącym Klubu Poselskiego PSL oraz 24 lipca – z Elżbietą Łukacijewską, wiceprzewodniczącą Klubu Parlamentarnego PO.

Podczas spotkań dyskutowaliśmy również na temat potrzeby rozszerzenia formularza o informację o wykształceniu pracownika lub społecznego współpracownika posła. Przekonywaliśmy także do tego, że przynajmniej jeden pracownik biura poselskiego powinien mieć merytoryczne przygotowanie do samodzielnej pracy. Powinna więc to być osoba z odpowiednim wykształceniem (np. prawnicze, ekonomiczne lub politologiczne) i pewnym doświadczeniem zawodowym.

Najbardziej przychylny naszym propozycjom zmian w obyczaju parlamentarnym okazał się być szef Demokratycznego Koła Parlamentarnego. Przedstawiciele Klubu Parlamentarnego PiS, Klubu Poselskiego PSL i Klubu Parlamentarnego PO zgodzili się zobligować członków swoich Klubów do spełniania postulatów zawartych w naszym apelu. Sugerowali jednakże, aby w sprawie

oraz wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu, pracownikom biura poselskiego oraz asystentom społecznym posła Dział Przepustek Straży Marszałkowskiej wystawia, po okazaniu przez nich legitymacji pracownika biura poselskiego albo legitymacji asystenta społecznego posła, jednorazową kartę wstępu".

[8] Anna Dąbrowska, Agnieszka Zagner, *Legitymacji czar*, „Polityka", 14.06.2008.

zmiany formularza – rozszerzenia go o informację o zawodzie współpracownika lub pracownika parlamentarzysty – wystąpić z listem do Marszałka Sejmu.

Poseł Wacław Martyniuk, sekretarz Klubu Poselskiego Lewica na postulat, że przynajmniej jeden pracownik biura poselskiego powinien mieć merytoryczne przygotowanie i zawodowe doświadczenie do wykonywania samodzielnej pracy, odpowiedział, że jest to trudne do zrealizowania przy obecnym poziomie finansowania biur parlamentarzystów. Podzielamy opinię, że pieniądze przeznaczane na prowadzenie biur parlamentarzystów są skromne i gotowi jesteśmy poprzeć postulat ich zwiększenia pod warunkiem, że zostanie zapewniona skuteczna kontrola racjonalności ich wydatkowania.

Większość zaproponowanych przez nas zmian nie wymaga zmiany prawa, a tylko praktyki jego stosowania. Jednakże dwie z naszych propozycji byłoby łatwiej zrealizować, gdyby znowelizować obowiązujące regulacje. Dlatego 8 sierpnia wysłaliśmy do Marszałka Sejmu list (patrz Aneks III.11.) podsumowujący nasze spostrzeżenia oraz postulujący wprowadzenie zmian do Regulaminu Sejmu i ustawy *o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (w art. 18 ust. 3a i art. 23 ust. 4a), co leży w kompetencjach Marszałka. Zmiana ta polegałaby na rozszerzeniu formularza informującego o pracownikach i współpracownikach parlamentarzystów przynajmniej o informacje o jego wykształceniu.

Oczekiwaliśmy też przychylności Marszałka dla pomysłu podniesienia wymagań w stosunku do pracowników biur parlamentarzystów w zakresie ich przygotowania zawodowego. Do spełnienia tego postulatu przydatne byłoby zwiększenie ryczałtu na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur.

Mimo stałego kontaktu z pracownikami sekretariatu Gabinetu Marszałka Komorowskiego do 6 listopada Marszałek nie ustosunkował się do naszych postulatów.

Podczas konferencji prasowej 29 września za pośrednictwem obecnych na niej dziennikarzy wystąpiliśmy z apelem do obywateli o sprawdzanie informacji o współpracownikach ich posłów i senatorów umieszczonych na stronach internetowych Sejmu i Senatu. Apel został też zamieszczony na naszej stronie www.

Co się zmieniło po naszej akcji:

- poseł Łukasz Zbonikowski poinformował nas, że przygotowuje instrukcję dla członków Klubu Parlamentarnego PiS wskazującą, jak należy wypełniać formularz oraz zaproponuje, aby rozszerzyć go o pytanie dotyczące zawodu pracownika lub współpracownika,
- pięciu spóźnionych członków Klubu PO we wrześniu zamieściło informacje o ich pracownikach i współpracownikach,
- 6 listopada, czyli ponad rok po wyborach na stronach www Sejmu i Senatu nadal brakuje informacji o pracownikach i współpracownikach dwudziestu parlamentarzystów (w tym 5 senatorów z PO, 8 posłów i 4 senatorów PiS, 2 posłów SLD i jeden poseł z Demokratycznego Koła nie dopełniło obowiązku). A więc sześciu uzupełniło braki po podjęciu przez nas akcji.

5. Doświadczenia innych organizacji pozarządowych w uczestniczeniu i obserwowaniu procesu tworzenia prawa

W ramach projektu *Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa* staraliśmy się nie tylko obserwować ten proces, ale także – dla zobiektywizowania własnych wniosków i spostrzeżeń – poznać opinie innych jego uczestników. W rozdziale szóstym przedstawiamy opinie parlamentarzystów, lobbystów i dziennikarzy. Chcieliśmy również skonfrontować własne doświadczenia z ocenami i opiniami przedstawicieli innych organizacji pozarządowych zaangażowanych w proces stanowienia prawa. W tym celu odbyliśmy dyskusję z reprezentantami kilku organizacji i forów. W spotkaniu, które odbyło się 22 października, wzięli udział przedstawiciele Federacji na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, Polskiej Zielonej Sieci, Fundacji Rozwoju Dzieci im. Komenskiego, Forum Darczyńców w Polsce, Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, Rady Działalności Pożytku Publicznego, Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Instytutu Spraw Publicznych. Uwagi na piśmie przesłała nieobecna na spotkaniu przedstawicielka Polskiego Forum Osób Niepełnosprawnych.

Dyskutanci byli lub ciągle są zaangażowani w proces legislacyjny kilkunastu ustaw, między innymi: obywatelskiego projektu ustawy *o fundacjach*, ustawy *o działalności pożytku publicznego*, tzw. ustaw podatkowych (CIT, PIT, VAT), ustawy *o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska*, *o spółdzielniach socjalnych*, ustawy *o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, ustawy *o świadomym rodzicielstwie*, ustawy *o prawach pacjenta*, ustawy *o państwowych egzaminach prawniczych*, ustawy *o zmianie ustawy oświatowej* i nowelizacji prawa karnego dotyczącej kastracji chemicznej pedofilów.

W trakcie spotkania przekazano nam wiele spostrzeżeń i uwag, które przedstawiamy poniżej. Łatwo zauważyć, że w ogromnej mierze pokrywają się one z naszymi doświadczeniami opisanymi w poprzednich rozdziałach.

5.1. Spostrzeżenia i uwagi natury ogólnej

- W odbiorze organizacji społecznych proces tworzenia prawa nadal jest nietransparentny. Organizacje nie zostały poinformowane, jakie są ich prawa w tym procesie, dlatego uważają, że brak w nim jasnych zasad i procedur. Nie czują się pełnoprawnymi partnerami rządu.
- Wprowadzenie ustawy lobbingowej ułatwiło nieco organizacjom pozarządowym dostęp do procesu legislacyjnego na poziomie rządowym. Zwłaszcza jeśli nie zgłaszają uwag w sposób tradycyjny, tzn. wysyłając list zawierający opinię o przygotowywanym projekcie, a stosują się do wynikającej z ustawy lobbingowej procedury, to znaczy zgłaszają zainteresowanie udziałem w procesie legislacyjnym na stosownym formularzu. Procedura ta wymusza na urzędnikach ujawnianie wszystkich otrzymanych stanowisk.
- Związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców, czyli organizacje uczestniczące w pracach Komisji Trójstronnej nie są naturalnymi sprzymierzeńcami organizacji pozarządowych. Czasem ich interesy są rozbieżne. Dlatego organizacje coraz silniej odczuwają potrzebę uzyskania statusu takiego samego partnera społecznego rządu jak związkowcy i przedsiębiorcy.

5.2. Spostrzeżenia i uwagi pod adresem własnym, czyli organizacji pozarządowych

- Organizacje mają niewystarczającą wiedzę o procedurach rządzących procesem legislacyjnym. Ich przedstawiciele w kontaktach z władzami często działają intuicyjnie, w dobrej wierze i są następnie rozczarowani wynikami współpracy czy to z rządem, czy z parlamentem.
- Polskie organizacje pozarządowe nie mają odpowiednich środków, aby zatrudnić wystarczającą liczbę prawników. Nawet te większe organizacje mają za małe zasoby ludzkie, aby uczestniczyć w procesie legislacyjnym w pełnym zakresie. O ile są w stanie przygotować ocenę ważniejszych projektów, to już zazwyczaj nie mają możliwości kadrowych do pełnego uczestniczenia w pracach sejmowych, nie mówiąc już o samodzielnym przygotowywaniu projektu aktu prawnego.
- Zawiązywanie koalicji tematycznych i występowanie wobec decydentów w ramach szerokich koalicji zwiększa szansę na uzyskanie oczekiwanych rezultatów. Niestety, zauważa się, że czasem branżowe interesy niektórych organizacji biorą górę nad poczuciem wspólnoty interesów. Postulat minimum to wzajemne informowanie się o podejmowanych działaniach.
- Otrzymanie wsparcia ze strony mediów daje NGO-som większą siłę dotarcia z ich argumentami do decydentów.

5.3. Spostrzeżenia i uwagi pod adresem instytucji rządowych

- Ocena Skutków Regulacji jest robiona bardzo schematycznie. Często ogranicza się do opisania skutków, jakie dana zmiana przyniesie dla budżetu. Zazwyczaj brakuje rzetelnej analizy skutków społecznych.
- Z organizacjami pozarządowymi nigdy nie konsultowano założeń do ustawy. Część organizacji ma wrażenie, że do niektórych ustaw nigdy nie przygotowano dobrze opracowanych założeń. Cała praca, w tym konsultacje, toczy się na poziomie projektu, a nie założeń do ustawy. W tej sytuacji można jedynie odnieść się do projektu rządowego, a więc zazwyczaj jest się krytykiem proponowanych rozwiązań.
- Są kłopoty ze zdobyciem aktualnej wersji projektu aktu prawnego. Często na stronach www instytucji rządowych aktualne wersje projektów umieszczane są z dużym opóźnieniem. Zdarzało się, że organizacje pozarządowe pisały uwagi do nieaktualnej wersji projektu.
- Organizacje mają również kłopoty z uzyskaniem informacji, na jakim etapie prac znajduje się projekt, a także o postępie procesu konsultacji. Organizacjom nie jest znany harmonogram pracy nad projektami ustaw. Są zaskakiwane nagłymi ruchami strony rządowej. Zdarzało się, że NGO-sy dowiadywały się o tym, że rząd pracuje nad interesującymi je ustawami, od urzędników Rady Europy.
- Organizacje społeczne rzadko są zapraszane do procesu konsultacji. Zazwyczaj zgłaszają się do niego same.
- Ponieważ obowiązek konsultowania projektów z organizacjami pozarządowymi nie jest dla ustawodawcy obligatoryjny, nie ma jasnej podstawy prawnej, przedstawiciele tych organizacji mają poczucie „wdzierania się do tajemnych procedur czy układów".
- Przedstawiciele organizacji pozarządowych mają poczucie, że ich opinie i oni sami są traktowani instrumentalnie. Jeśli jest to korzystne dla rządu, mówi się, a czasem pisze do agend międzynarodowych (np. do ONZ), że projekt ustawy został skonsultowany z takimi i takimi organizacjami, ale nie dodaje się, że ich stanowisko było negatywne. Stwarza się tym wrażenie, że NGO-sy popierają projekt rządowy. Kiedy indziej opinie NGO-sów są całkowicie pomijane.
- Na przygotowanie opinii o projekcie aktu prawnego czasami rząd daje bardzo mało czasu. W przypadku zbierania opinii o nowelizacji prawa karnego dotyczącej kastracji chemicznej pedofilów były to cztery dni.
- Większość organizacji uskarża się, że nie otrzymuje odpowiedzi na swoje uwagi, zwłaszcza gdy są one krytyczne w stosunku do projektu. Bywają jednak wyjątki: rząd ustosunkował się do uwag Forum Darczyńców do ustawy *o fundacjach.* Być może postąpiono w ten sposób, gdyż uznano, że w przypadku tej ustawy Forum Darczyńców jest kluczowym partnerem rządu.

- W przeważającej części przypadków organizacje nie czują się partnerami rządu. Jedna z organizacji, nie mogąc doczekać się inicjatywy rządowej, podjęła się napisania projektu ustawy w interesującej ich dziedzinie. Z chwilą „przejęcia" projektu przez pracowników ministerialnych stracili kontrolę nad tym, jak zmienia się projekt. Nie są zapraszani na żadne konsultacje.
- Powszechne jest odczucie, że przejmowanie projektów ustaw przez posłów służy omijaniu procedury konsultacyjnej, co ogranicza możliwości wyrażania przez organizacje pozarządowe swoich opinii o projekcie.
- Organizacje pozarządowe zauważają możliwość szerokiego wpływania grup nacisku na kształt rozporządzeń ministerialnych. Urzędnicy są otwarci na „korytarzowe" sugestie. W ciągu jednej nocy zmieniono rozporządzenie do ustawy oświatowej. Organizacje odnoszą wrażenie, że często o kształcie aktu prawnego, zwłaszcza rozporządzenia, decyduje ostatni rozmówca. Wiele decyzji nie jest podejmowanych w drodze otwartej dyskusji, ale w wyniku rozmów i ustaleń gabinetowych.
- Zaobserwowano, że pracownicy Rządowego Centrum Legislacji miewają czasem wpływ na treść projektu. Nie ograniczają się do wskazywania, jak ma brzmieć zapis, lecz wypowiadają się na temat jego meritum.

W nawiązaniu do rozważań na temat wywiązywania się ministerstw z realizacji ustawy lobbingowej warto przywołać doświadczenia dr. Grzegorza Makowskiego, pracownika Instytutu Spraw Publicznych w trakcie realizacji projektu *Kompas*. Relacjonuje on[1], że „na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nie można znaleźć kompletu dokumentów dotyczących prac nad tą nowelizacją [ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*], (co, nawiasem mówiąc, stanowi oczywiste naruszenie art. 6 ustawy *o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, który mówi wyraźnie, że: »[...] z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej programów prac legislacyjnych, o których mowa w art. 3 i 4, albo w przypadku, gdy projekt nie był zawarty w programie prac legislacyjnych, z chwilą udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej, udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem«) [...]". Mimo to dodaje: „generalnie nie można narzekać na przepływ informacji ze strony tego ministerstwa".

5.4. Spostrzeżenia i uwagi pod adresem parlamentu

- Organizacje społeczne bardzo wysoko oceniają instytucję wysłuchań publicznych. Daje im możliwość publicznego, niekuluarowego przedstawienia swoich racji. Uważają, że powinny być częściej organizowane i że prawo wnoszenia

[1] *Rządowe Centrum Legislacji łamie ustawę o dostępie do informacji publicznej*, notatka z 1.08.2008, http://www.isp.org.pl/kompas/index.php?v=news&id=139.

o ich zainicjowanie powinni mieć nie tylko posłowie, ale wszyscy zainteresowani.

- Choć jest wiele zarzutów do pracy parlamentu, to jednak ten etap prac legislacyjnych jest dla NGO-sów znacznie bardziej przejrzysty. Są ustawy, jak np. *o spółdzielniach socjalnych*, do przebiegu procesu legislacyjnego których nie mają zastrzeżeń.
- Najmniej przejrzysty etap pracy parlamentarnej to praca w podkomisjach. Przedstawiciele organizacji pozarządowych uczestniczący w posiedzeniach podkomisji często nie orientują się, kto jest ekspertem, a kto gościem, kto reprezentantem grupy interesu, a kto lobbystą. Uważają też, że proces wyłaniania ekspertów komisji jest nietransparentny.
- Nie ma jednego standardu traktowania przedstawicieli organizacji pozarządowych uczestniczących w pracach podkomisji. Przedstawiciele jednych NGO-sów uważają, że obecnie jest im łatwiej prezentować swoje zdanie niż trzy czy cztery lata temu. Inni, zwłaszcza ci, którzy podczas prac nad tworzeniem ustaw prezentowali zdanie odmienne od stanowiska większości parlamentarnej, skarżyli się na niedopuszczanie ich do głosu, ignorowanie ich obecności.
- Są kłopoty z otrzymaniem informacji o terminach posiedzeń komisji, a czasem także ze zdobyciem zaproszeń. Niektóre organizacje twierdzą, że piętrzono formalne przeszkody w sytuacji, kiedy prosili o możliwość uczestniczenia w pracach komisji, np. pytano o to, kto wystawi im zaproszenie. Otrzymanie zaproszenia na posiedzenie komisji, podkomisji czy obu tych ciał w odczuciu NGO-sów w dużej mierze zależy od szefa komisji.
- W kilku sytuacjach organizacje pozarządowe mogły liczyć na pomoc ze strony Parlamentarnego Zespołu do Spraw Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi.

6. Ustawa o lobbingu, lobbing i proces stanowienia prawa w oczach parlamentarzystów, lobbystów i dziennikarzy

W ramach realizacji projektu *Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa* chcieliśmy poznać opinie na temat lobbingu, przejrzystości procesu legislacyjnego i funkcjonowania ustawy *o lobbingu w procesie stanowienia prawa* parlamentarzystów, lobbystów zawodowych deklarujących chęć przestrzegania prawa i zasad etycznych oraz dziennikarzy, głównie sprawozdawców parlamentarnych. Uznaliśmy, że najlepszym sposobem na poznanie zdania tych grup zawodowych będzie przeprowadzenie badania socjologicznego. W przypadku parlamentarzystów wybraliśmy ilościowe badanie sondażowe, a w odniesieniu do lobbystów i dziennikarzy badanie jakościowe – zrealizowane metodą wywiadów swobodnych. Badania zaprojektowane przez prof. dr hab. Annę Kubiak zrealizował zespół pracowników i doktorantów Instytutu Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego[1]. Poniżej przedstawiamy raporty z tych badań autorstwa prof. dr hab. Anny Kubiak.

Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji zjawiska lobbingu. Lobbing bowiem przybiera różne formy, pojawia się w różnych dziedzinach życia społecznego, organizacjach czy instytucjach. Szerokie ujęcie lobbingu traktuje go w kategoriach „stymulowania i przekazywania informacji przez ludzi, którzy pragną skutecznie wpływać na procesy decyzyjne w państwie”[2]. Z kolei według klasyka marketingu lobbing to „kontaktowanie się i przekonywanie członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do określonych rozwiązań prawnych

[1] Zespół pracował w składzie: dr Aneta Krzewińska, dr Katarzyna Grzeszkiewicz-Radulska, dr Maria Szymczak, mgr Katarzyna Pawlak, mgr Sylwia Męcfal i mgr Wojciech Jabłoński, którym autorka raportu składa serdeczne podziękowania.

[2] Krzysztof Jasiecki, Małgorzata Molęda-Zdziech, Urszula Kurczewska, *Lobbing. Sztuka wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 16.

i administracyjnych"[3]. Ale lobbing może wykraczać poza oddziaływania na ciała ustawodawcze czy urzędników państwowych, może dotyczyć również instytucji gospodarczych, stowarzyszeń prywatnych, organizacji pozarządowych czy międzynarodowych.

W przedstawianych tu badaniach koncentrowano się na lobbingu w procesie stanowienia prawa – zjawisko to zostało więc zawężone do różnorodnych oddziaływań skierowanych na twórców prawa w parlamencie. Zbadano opinie i relacje o doświadczeniach związane z lobbingiem w parlamencie. W badaniach wzięła udział jedna czwarta wylosowanych parlamentarzystów, do których skierowano anonimową ankietę. Przeprowadzono również rozmowy z dziennikarzami pracującymi w parlamencie (zrealizowano 15 wywiadów swobodnych), a także z zarejestrowanymi lobbystami (zrealizowano 12 wywiadów swobodnych).

Wcześniej dwukrotnie analizowano zjawisko lobbingu w badaniach nad Sejmem RP – w jego II i III kadencji. Wyniki badań Sejmu II kadencji ujawniły, że lobbing – traktowany jako wywieranie wpływu na posłów zarówno przez sformalizowane grupy interesu, jak i nieformalne, a często i niejawne grupy interesu – jest zjawiskiem, z którym posłowie spotykają się często – aż 67% badanych stwierdziło, że wpływ zorganizowanych grup nacisku na politykę w Sejmie jest duży lub bardzo duży. Wskazywano głównie takie formy lobbingu, jak: wpływy nieformalne – głównie powiązania towarzysko-osobiste, wpływy ze strony instytucjonalnego otoczenia parlamentu – władzy wykonawczej, mediów oraz wpływy inicjowane przez posłów szukających rady w sprawach, na których słabiej się znają[4]. W badaniach w Sejmie III kadencji autorzy za szczególnie niepokojące uznali wskazania dotyczące metod wpływu, jakie stosowano wobec posłów – aż 28% respondentów wskazywało na metody korupcyjne lub korupcjogenne[5].

Przedstawiane tu badania, zrealizowane od maja do lipca 2008 roku, odbywały się w odmiennej sytuacji formalno-prawnej. W marcu 2006 roku weszła w życie ustawa *o działalności lobbingowe*j, która zalegalizowała i nadała ramy prawne działalności lobbystów i firm lobbigowych. Naszym celem było więc ustalenie nie tylko, jak oceniana jest ta ustawa, lecz również, jak przez naszych badanych jest oceniane i rozumiane zjawisko lobbingu, w jakich formach występuje, przez jakie osoby, instytucje podmioty jest prowadzone oraz czy i w jakim stopniu występuje lobbing niejawny i niedopuszczalny.

---

[3] Philip Kotler, *Marketing*, Gebethner & Ska, Warszawa 1994, s. 621.

[4] Marek Krzysztof Mlicki, *Lobbing w polskim Sejmie*, w: *Polityka i Sejm: formowania się elity politycznej*, red. Włodzimierz Wesołowski, Barbara Post, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.

[5] Krzysztof Jasiecki, *Lobbing w sejmie*, w: *Obciążeni polityką. Posłowie i partie*, red. Włodzimierz Wesołowski, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2001.

6.1. Raport z badania „Parlamentarzyści o lobbingu"

6.1.1. Uwagi wstępne

Badania sondażowe dotyczące nastawień, ocen i doświadczeń polskich parlamentarzystów związanych z lobbingiem były prowadzone od maja do lipca 2008 roku. Badanie zrealizowano techniką ankiety (Aneks IV.1.) wypełnianej przez respondentów – posłów i senatorów. Do badań z list klubów wylosowano jedną czwartą składu parlamentu: 115 posłów i 25 senatorów proporcjonalnie do ilości mandatów posiadanych przez poszczególne partie. Wśród posłów wylosowano: z Platformy Obywatelskiej – 52 osoby, z Prawa i Sprawiedliwości – 41 osób, z Klubu Poselskiego Lewicy – dziesięć osób, z Polskiego Stronnictwa Ludowego – osiem osób, z Koła Poselskiego SDPL-Nowa Lewica – dwie osoby i spośród niezrzeszonych – dwie osoby. W Senacie wylosowano piętnastu senatorów PO i dziesięciu senatorów PiS. Wylosowano również próbę rezerwową, na wypadek gdyby w całym okresie realizacji badań nie można było skontaktować się z danym parlamentarzystą lub gdyby realizatorzy spotkali się z odmową uczestnictwa w badaniach. Z losowania wyłączono parlamentarzystów będących członkami rządu, przewodniczących partii oraz klubów poselskich, którzy ze względu na swoje obowiązki rządowe lub partyjne mniej aktywnie uczestniczą w pracach komisji parlamentarnych.

Do każdego z wylosowanych parlamentarzystów wysłano wcześniej tzw. „List zapowiedni" (Aneks IV.2.), informujący o tematyce badań, terminie ich realizacji i zastosowanej procedurze: wylosowany z list klubów poselskich parlamentarzysta był proszony o anonimowe wypełnienie ankiety, którą na przełomie maja i czerwca wręczy mu jeden z realizatorów badań, a następnie o włożenie jej do nieoznakowanej koperty, która zostanie w jego obecności zaklejona. W ten sposób przy opracowaniu materiałów możliwe jest wykorzystanie informacji o przynależności klubowej danego posła bądź senatora, ale on sam pozostaje dla nas anonimowy.

Z próby rezerwowej skorzystano w 31 przypadkach, w tym: dziewiętnaście osób odmówiło udziału w badaniach, sześć zrobiło to, nie czytając pytań ankiety, a w pozostałych trzynastu przypadkach po przyjęciu ankiety. Najczęściej odmowę uzasadniano brakiem czasu, dużą ilością obowiązków, ale niekiedy parlamentarzyści formułowali obawy, że ich anonimowość może zostać naruszona (gdyż w ankiecie są pytania o płeć i wiek), że może to być „prowokacja dziennikarska", że odpowiedzi na pytania mogą ich stawiać w złym świetle, wreszcie wskazywali na brak kompetencji i informacji na temat lobbingu. Wykorzystanie próby rezerwowej spowodowane było, poza odmowami, również niemożnością nawiązania kontaktu z wylosowanym parlamentarzystą. W czasie realizacji badań jeden z respondentów stwierdził, że sam odeśle ankietę na adres Fundacji

im. Stefana Batorego, ponieważ jednak przysłał ją pod koniec przewidywanego okresu realizacji badań (gdy kończyła się sesja parlamentu), wcześniej – w obawie, że nie zrealizujemy ankiet w zakładanej ilości – poprosiliśmy o wypełnienie ankiety osobę z próby rezerwowej. W efekcie uzyskaliśmy o jedną ankietę więcej – stąd zbiorowość badana liczy 141 osób.

W naszych badaniach uczestniczyło 21 kobiet parlamentarzystek (15%) i 118 mężczyzn (2 osoby nie podały informacji). Dominują osoby urodzone w latach 1951–1960 (41%), następnie urodzone w latach 1961–1970 (28%), w 1971 roku i później (17%), w latach 1941–1950 (13%), w latach 1931–1940 (1%). Wyższe wykształcenie mają 124 osoby (88%), niepełne wyższe i pomaturalne dziewięć osób (6%), pozostałe (7 osób) zadeklarowały wykształcenie średnie, a jedna osoba nie odpowiedziała na to pytanie. Większość badanych parlamentarzystów (62%) pełni swój mandat już w kolejnej kadencji, debiutuje w tej roli 38% badanych. Znakomita większość respondentów (84%) to parlamentarzyści zawodowi. Wśród naszych badanych jest 27% przedsiębiorców, pracujących obecnie (lub wcześniej w przypadku posłów zawodowych) we własnej firmie, 19% osób pracujących w firmie prywatnej niebędącej ich własnością, 6% we własnym gospodarstwie rolnym, a 70% zadeklarowało obecną lub wcześniejszą pracę w instytucji, zakładzie państwowym lub publicznym (procenty nie sumują się do 100, gdyż respondenci wskazywali różne rodzaje zatrudnienia). Nasi badani reprezentują więc nie tylko różne opcje polityczne, lecz również zróżnicowane doświadczenia zawodowe i życiowe.

6.1.2. Sposoby definiowania zjawiska lobbingu

Na początku ankiety parlamentarzyści zostali poproszeni o określenie, co to jest – ich zdaniem – lobbing, z czym się im lobbing kojarzy. Większość respondentów przedstawiła własne propozycje rozumienia lobbingu (79%), ale 21% nie napisało nic. Dominują określenia, które nazwałabym pozytywno-neutralnymi (50%), przedstawiające lobbing jako pewną formę oddziaływań jednych podmiotów (osób, grup, instytucji) na inne; są to na przykład:

- profesjonalna, zawodowa działalność polegająca na wpływaniu na kształt prawa w interesie określonych grup;
- profesjonalna, jak też informacyjna działalność konkretnych ludzi, środowisk czy grup zawodowych. To też działanie samorządów czy też miejscowości;
- wywieranie nacisku na decyzje organów władzy publicznej w celu uzyskania przychylnej decyzji;
- działania grup interesów w stosunku do organów państwa w celu uzyskania oczekiwanych decyzji, realizowane poprzez rzetelną informację i edukowanie;
- doradzanie i oddziaływanie na organy władzy w celu osiągnięcia określonej decyzji administracyjnej;
- profesjonalna, jawna działalność zawodowych pośredników pomiędzy grupami interesów a ośrodkami władzy administracyjnej lub politycznej;
- działalność (próby wpływania) legalnymi drogami na stanowione prawo;

- działalność ustawowa (zgodnie z ustawą) w imieniu podmiotów zlecających;
- tworzenie właściwego klimatu dla realizacji określonych celów;
- działanie na rzecz interesów określonej grupy społecznej, zawodowej itp.
- wywieranie nacisku na osoby lub gremia w celu uzyskania poparcia dla realizacji interesów (idei) podmiotów stosujących ww. nacisk;
- działalność na rzecz promocji regulacji odpowiadających interesowi ekonomicznemu, prowadzona profesjonalnie i legalnie;
- działalność polegająca na informowaniu polityków o sprawach istotnych, ważnych, które wymagają interwencji – również legislacyjnej;
- oddziaływanie, wywieranie wpływu na decyzje podejmowane przez organy władzy publicznej oparte na strategii komunikacyjnej;
- uregulowane prawnie oddziaływanie na proces stanowienia prawa i podejmowanie decyzji administracyjnych przez osoby zainteresowane;
- oddziaływanie na organy władzy publicznej;
- działalność legalna osób, instytucji mająca na celu osiągnięcie ważnych celów i interesów tych jednostek czy grup;
- działania zmierzające do tworzenia pozytywnego klimatu wobec działań dotyczących sfery publiczno-społecznej wśród establishmentu, władzy, biznesu;
- działanie na rzecz uzyskania wsparcia, promowania określonego rozwiązania, adresowane do podmiotów władzy, polityków;
- wpływanie przez organizacje społeczne i gospodarcze oraz grupy obywateli na posłów oraz radnych w celu przyjęcia przez Sejm oraz rady gmin rozwiązań proponowanych przez te grupy;
- jeden ze sposobów przedstawiania swoich racji.

Część badanych parlamentarzystów (17%) w proponowanych określeniach lobbingu podkreślała zarówno jego pozytywne, jak i negatywne strony – ten sposób definiowania można określić jako nastawienie „ambiwalentne". Na przykład:

- skojarzenie: zabieganie o realizację partykularnego dobra (interesu), definicja: wywieranie wpływu przez grupy interesu lub obywateli na organy państwa w celu uzyskania konkretnej decyzji lub uchwalenia konkretnego prawa;
- profesjonalna działalność, jawna, prezentująca stanowiska lub opinie określonych firm, organizacji w celu wypracowania najlepszych zapisów prawnych (w Polsce wypaczony);
- funkcjonują w życiu politycznym dwie definicje lobbingu: 1) jako profesjonalna, jawna działalność, prezentująca racje różnych grup zawodowych i społecznych, proponująca ich rozwiązania, 2) jako dysfunkcjonalne działania lobbujące polityków dla zaspokojenia własnych egoistycznych interesów;
- 1) pozytywne rozumienie – lobbowanie na rzecz konkretnych rozwiązań, które są pozytywne, kryją się za tym konkretne ustawy, które podwyższą ich funkcjonowanie, 2) negatywne – zabieganie o rozwiązania, które są korzyściami dla grupy, ale nie są społecznie wartościowe;
- lobbing to legalne lub nielegalne wywieranie wpływu na jakikolwiek ośrodek decyzyjny w celu wywołania korzystnych dla lobbującego rozwiązań lub decyzji;
- wpływanie na decyzje w sposób formalny lub nieformalny w interesie grupy, którą osoba prowadząca lobbing reprezentuje;

- w sensie pozytywnym z działalnością wyspecjalizowanych grup lub osób, mającą na celu przedstawienie racji i stanowisk (reprezentowanych przez nie podmiotów) w procesie stanowienia prawa; w sensie negatywnym wywieranie wpływu na decydentów w celu uzyskania korzystnych dla danej grupy, podmiotu, decyzji, odbywające się jednak w sposób nieformalny i często wspierany argumentami niemerytorycznymi;
- teoretycznie: działalność zawodowych pośredników pomiędzy grupami interesów czy innymi środowiskami zainteresowanymi jakimiś rozwiązaniami prawnymi a władzą ustawodawczą, administracyjną czy polityczną. Praktycznie: próby wpływania grup interesów na spowodowanie korzystnych dla siebie rozwiązań ustawowych i innych;
- lobbing – wywieranie wpływu, oddziaływanie na decyzje – zjawisko pozytywne, o ile dzieje się w świetle jupiterów;
- lobbing to działanie, którego celem jest przeforsowanie określonego rozwiązania. Ma wymiar pozytywny i negatywny (korupcja);
- w Polsce lobbing kojarzy się z robieniem podejrzanych interesów, ale wcale nie musi tak być.

Poza wypowiedziami o charakterze pozytywno-neutralnym i ambiwalentnym 12% badanych parlamentarzystów zdecydowanie negatywnie określiło lobbing. Na przykład:

- Lobbing określam jako układ sitw (kolesiów) lub koligacji rodzinnej, których celem jest nieuczciwe osiąganie korzyści majątkowych i zaspokajanie własnych żądz, które z kolei prowadzą nieuchronnie do zakamuflowanej korupcji, a w konsekwencji do strat ekonomicznych i moralnych oraz przestępstw.
- W moim odczuciu lobbing kojarzy się z nie zawsze dobrze pojętym przekonywaniem do swoich racji lub koncepcji. Nigdy w swojej działalności poselskiej nie korzystałem z „pomocy" osób lobbujących, a im energiczniejsza postawa lobbysty – tym bardziej wzbudzałaby moją czujność.
- Z zabiegami pozyskiwania przychylności dla realizacji planów, zamierzeń (konkretnych osób) wąskiej grupy interesów, niekojarzonych przeze mnie z interesem publicznym – *pro publico bono*.
- Nieuczciwe wpływanie biznesu na politykę.
- Pośrednictwo w nie do końca jasnych interesach. Lobbing kojarzy mi się z osobą pośredniczącą w takich interesach pomiędzy dwoma podmiotami.
- Lobbing to wywieranie nacisków z użyciem różnych sposobów na taki kształt prawa, który odpowiada interesom jednostek, częściej grup. Lobbing kojarzy mi się negatywnie.
- W Polsce lobbing kojarzy się z formą nacisku, popartego często „wsparciem" finansowym, a więc ma on raczej znaczenie negatywne.
- Jest formą oddziaływań mających na celu realizację określonego celu. Aktualnie dominuje – niestety – skojarzenie pejoratywne, wręcz kryminogenne.
- Skojarzenie z podejmowaniem decyzji pod wpływem określonych grup interesów, wbrew procedurom i interesowi ogólnospołecznemu.

Niezależnie od otwartego pytania, na podstawie którego staraliśmy się poznać spontanicznie formułowane definicje i oceny lobbingu, przedstawiliśmy

respondentom osiemnaście określeń charakteryzujących lobbing w Polsce. Każde z tych określeń badany oceniał na czteropunktowej skali – od „zdecydowanie się zgadzam" do „zdecydowanie się nie zgadzam". Pełny zestaw rezultatów przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Nastawienia wobec lobbingu (dane w %; N = 141)

Określenie lobbingu	Rodzaj odpowiedzi				
	zdecydowanie się zgadzam	raczej się zgadzam	raczej się nie zgadzam	zdecydowanie się nie zgadzam	trudno powiedzieć
1. Lobbing to profesjonalna działalność zawodowych pośredników pomiędzy grupami interesów a ośrodkami władzy administracyjnej lub politycznej	26	57	9	4	4
	83		13		
2. Lobbing wzmacnia korupcję	10	23	40	16	11
	33		56		
3. Lobbing to działalność, która sprawia, że politycy są lepiej poinformowani o danej sprawie	20	55	15	3	7
	75		18		
4. Lobbing prowadzi do nadużyć władzy, uzyskiwania wyłącznie prywatnych lub grupowych korzyści	9	21	43	20	7
	30		63		
5. Lobbing ułatwia dostęp do polityków	23	48	13	5	11
	71		18		
6. Lobbing to inaczej „handlowanie wpływami"	7	23	41	21	8
	30		62		
7. Lobbing cywilizuje „dziką walkę o własne interesy"	22	46	17	9	6
	68		26		
8. Lobbing pozwala na załatwianie interesów przede wszystkim firm, organizacji dysponujących dużymi pieniędzmi	18	40	26	10	6
	58		36		

Określenie lobbingu	Rodzaj odpowiedzi				
	zdecydowanie się zgadzam	raczej się zgadzam	raczej się nie zgadzam	zdecydowanie się nie zgadzam	trudno powiedzieć
9. Lobbing to wywieranie presji na polityków w celu uzyskania korzystnych rozwiązań ustawowych	23	43	24	5	5
	66		29		
10. Lobbing przeciwdziała korupcji	9	38	24	10	19
	47		34		
11. Lobbing usprawnia komunikację pomiędzy władzą a społeczeństwem	18	36	22	8	16
	54		30		
12. Lobbing umożliwia wielkim korporacjom w sposób zgodny z prawem zabiegać o swoje interesy	39	41	11	2	7
	80		13		
13. Lobbing jest „piątą władzą"	3	19	38	26	14
	22		64		
14. Lobbing to działalność mająca na celu kupienie głosu danego polityka	9	13	31	39	8
	22		70		
15. Lobbing pozwala na poznanie różnorodnych opinii na temat jakiejś kwestii	22	49	16	3	10
	71		19		
16. Lobbing stymuluje aktywność obywatelską, sprzyja tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego	13	35	26	12	14
	48		38		
17. Lobbing blokuje dostęp do polityków zwykłym ludziom	3	9	36	43	9
	12		79		
18. Lobbing pozwala na wypracowywanie kompromisu tam, gdzie prezentowane są sprzeczne interesy	12	42	21	6	19
	54		27		

Najczęściej aprobowane określenia lobbingu to stwierdzenia o charakterze neutralno-opisowym, że: jest to profesjonalna działalność zawodowych pośredników (nr 1) – 26% aprobaty; umożliwia wielkim korporacjom w sposób zgodny z prawem zabieganie o ich interesy (nr 12) – 39% odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam"; pozwala na poznanie różnorodnych opinii na temat jakiejś sprawy (nr 15) – 22% odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam"; jak również stwierdze-

nia wskazujące na negatywne aspekty lobbingu, że: jest to wywieranie presji na polityków w celu uzyskania korzystnych rozwiązań ustawowych (nr 9) – 23% odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam". Natomiast najsilniej odrzucane są stwierdzenia bezpośrednio dotyczące polityków: że lobbing to działalność mająca na celu kupienie głosu danego polityka (nr 14) – 39% odpowiedzi „zdecydowanie się nie zgadzam"; że lobbing blokuje dostęp do polityków zwykłym ludziom (nr 17) – 43% odpowiedzi „zdecydowanie się nie zgadzam".

Oceny zjawiska lobbingu – jak pokazują dane w tabeli 1 – są bardzo zróżnicowane. Sprawdzono więc, na ile są to odpowiedzi spójne, tzn. czy badani parlamentarzyści konsekwentnie wybierają stwierdzenia określające lobbing w kategoriach negatywnych, pozytywnych czy opisowo-neutralnych. Skonstruowano więc syntetyczną zmienną opisującą nastawienia wobec lobbingu:

1) pozytywne (zliczono, ile osób akceptuje wszystkie pięć stwierdzeń charakteryzujących to nastawienie, a więc stwierdzenie nr 3: „Lobbing to działalność, która sprawia, że politycy są lepiej poinformowani o danej sprawie"; stwierdzenie nr 5: „Lobbing ułatwia dostęp do polityków"; stwierdzenie nr 10: „Lobbing przeciwdziała korupcji"; stwierdzenie nr 11: „Lobbing usprawnia komunikację pomiędzy władzą a społeczeństwem" i stwierdzenie nr 16: „Lobbing stymuluje aktywność obywatelską, sprzyja tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego");

2) neutralne (tu zliczono współwystępowanie odpowiedzi akceptujących stwierdzenia nr 1: „Lobbing to profesjonalna działalność zawodowych pośredników pomiędzy grupami interesów a ośrodkami władzy administracyjnej lub politycznej"; nr 7: „Lobbing cywilizuje »dziką walkę o własne interesy«"; nr 12: „Lobbing umożliwia wielkim korporacjom w sposób zgodny z prawem zabiegać o swoje interesy"; nr 15: „Lobbing pozwala na poznanie różnorodnych opinii na temat jakiejś kwestii" i stwierdzenie nr 18: „Lobbing pozwala na wypracowywanie kompromisu tam, gdzie prezentowane są sprzeczne interesy" – suma pięciu stwierdzeń);

3) negatywne (tu zliczono współwystępowanie odpowiedzi akceptujących stwierdzenia nr 2: „Lobbing wzmacnia korupcję"; nr 4: „Lobbing prowadzi do nadużyć władzy, uzyskiwania wyłącznie prywatnych lub grupowych korzyści"; nr 6: „Lobbing to inaczej »handlowanie wpływami«"; nr 8: „Lobbing pozwala na załatwianie interesów przede wszystkim firm, organizacji dysponujących dużymi pieniędzmi"; nr 9: „Lobbing to wywieranie presji na polityków w celu uzyskania korzystnych rozwiązań ustawowych"; nr 13: „Lobbing jest »piątą władzą«"; nr 14: „Lobbing to działalność mająca na celu kupienie głosu danego polityka" i stwierdzenie nr 17: „Lobbing blokuje dostęp do polityków zwykłym ludziom" – w sumie 8 stwierdzeń).

Generalnie dominują przekonania aprobujące stwierdzenia charakteryzujące lobbing w kategoriach neutralno-opisowych – aż 38% akceptuje wszystkie pięć stwierdzeń charakteryzujących to nastawienie, dalsze 22% akceptuje czte-

ry stwierdzenia charakteryzujące to nastawienie, natomiast pozostali badani (37%) akceptują od jednego do trzech stwierdzeń, a tylko 3% nie akceptuje żadnego z nich. Siła nastawienia pozytywnego jest bardziej zróżnicowana – tylko 26% akceptuje wszystkie pięć stwierdzeń, 19% akceptuje cztery stwierdzenia, 47% akceptuje od jednego do trzech stwierdzeń, a 8% nie akceptuje żadnego z nich. Zdecydowane nastawienie negatywne i brak takiego nastawienia są zrównoważone: 17% nie akceptuje żadnego z ośmiu stwierdzeń opisujących to nastawienie, natomiast 18% akceptuje od sześciu do ośmiu stwierdzeń, najwięcej badanych – 38% akceptuje tylko 1–2 stwierdzenia opisujące to nastawienie, a 27% – trzy do pięciu stwierdzeń. Można więc powiedzieć, że w całej badanej zbiorowości posłów dominują przekonania umiarkowane, dostrzegające złożoność i wieloaspektowość zjawiska lobbingu.

Akceptacja pozytywnych, neutralnych i negatywnych określeń jest wyraźnie zróżnicowana ze względu na przynależność klubowo-partyjną do PO lub PiS – parlamentarzyści PO częściej akceptują stwierdzenia określające lobbing w kategoriach neutralnych i pozytywnych, natomiast parlamentarzyści PiS częściej stwierdzenia o charakterze negatywnym (co ilustruje tabela 2).

Tabela 2. Nastawienia wobec lobbingu a przynależność partyjno-klubowa[6] (dane w %)

	W całej zbiorowości ogółem	Parlamentarzyści			
		PO	PiS	Lewicy	PSL
1. Lobbing to profesjonalna działalność zawodowych pośredników pomiędzy grupami interesów a ośrodkami władzy administracyjnej lub politycznej					
zgadzam się	83	94	70	100	63
nie zgadzam się	13	6	22	0	37
trudno powiedzieć	4	0	8	0	0
2. Lobbing wzmacnia korupcję					
zgadzam się	33	13	60	18	50
nie zgadzam się	56	73	31	82	25
trudno powiedzieć	11	14	9	0	25
3. Lobbing to działalność, która sprawia, że politycy są lepiej poinformowani o danej sprawie					
zgadzam się	75	80	67	64	88
nie zgadzam się	18	9	30	27	12
trudno powiedzieć	7	11	3	9	0

[6] W tabeli nie umieszczono przedstawicieli Nowej Lewicy i niezrzeszonych ze względu na ich minimalną liczebność (po 2 osoby).

	W całej zbiorowości ogółem	Parlamentarzyści			
		PO	PiS	Lewicy	PSL
4. Lobbing prowadzi do nadużyć władzy, uzyskiwania wyłącznie prywatnych lub grupowych korzyści					
zgadzam się	30	17	50	18	37
nie zgadzam się	63	79	44	64	63
trudno powiedzieć	7	4	6	18	0
5. Lobbing ułatwia dostęp do polityków					
zgadzam się	71	70	72	55	100
nie zgadzam się	18	23	14	18	0
trudno powiedzieć	11	7	14	27	0
6. Lobbing to inaczej „handlowanie wpływami”					
zgadzam się	30	18	48	18	37
nie zgadzam się	62	75	44	82	63
trudno powiedzieć	8	7	8	0	0
7. Lobbing cywilizuje „dziką walkę o własne interesy”					
zgadzam się	68	73	60	82	50
nie zgadzam się	26	22	29	18	50
trudno powiedzieć	6	5	11	0	0
8. Lobbing pozwala na załatwianie interesów przede wszystkim firm, organizacji dysponujących dużymi pieniędzmi					
zgadzam się	58	42	80	45	63
nie zgadzam się	36	49	18	55	25
trudno powiedzieć	6	9	2	0	12
9. Lobbing to wywieranie presji na polityków w celu uzyskania korzystnych rozwiązań ustawowych					
zgadzam się	66	54	82	55	75
nie zgadzam się	29	40	16	27	25
trudno powiedzieć	5	6	2	18	0
10. Lobbing przeciwdziała korupcji					
zgadzam się	47	65	27	55	25
nie zgadzam się	34	20	51	27	63
trudno powiedzieć	19	15	22	18	12
11. Lobbing usprawnia komunikację pomiędzy władzą a społeczeństwem					
zgadzam się	54	69	41	36	37
nie zgadzam się	30	15	43	46	63
trudno powiedzieć	16	16	16	18	0

	W całej zbiorowości ogółem	Parlamentarzyści			
		PO	PiS	Lewicy	PSL
12. Lobbing umożliwia wielkim korporacjom w sposób zgodny z prawem zabiegać o swoje interesy					
zgadzam się	80	85	72	82	63
nie zgadzam się	13	9	20	0	37
trudno powiedzieć	7	6	8	18	0
13. Lobbing jest „piątą władzą"					
zgadzam się	22	18	32	9	25
nie zgadzam się	64	73	48	82	63
trudno powiedzieć	14	9	20	9	12
14. Lobbing to działalność mająca na celu kupienie głosu danego polityka					
zgadzam się	22	7,5	35	30	37
nie zgadzam się	70	85	55	60	63
trudno powiedzieć	8	7,5	10	10	0
15. Lobbing pozwala na poznanie różnorodnych opinii na temat jakiejś kwestii					
zgadzam się	71	79	61	64	63
nie zgadzam się	19	15	23	27	25
trudno powiedzieć	10	6	16	9	12
16. Lobbing stymuluje aktywność obywatelską, sprzyja tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego					
zgadzam się	48	61	33	36	50
nie zgadzam się	38	22	55	46	50
trudno powiedzieć	14	17	12	18	-
17. Lobbing blokuje dostęp do polityków zwykłym ludziom					
zgadzam się	12	7,5	18	9	25
nie zgadzam się	79	85	73	82	75
trudno powiedzieć	9	7,5	9	9	0
18. Lobbing pozwala na wypracowywanie kompromisu tam, gdzie prezentowane są sprzeczne interesy					
zgadzam się	54	63	42	60	37,5
nie zgadzam się	27	18	40	20	37,5
trudno powiedzieć	19	19	18	20	25

6.1.3. Kontakty z działalnością lobbingową

W określeniach lobbingu – również tych proponowanych przez samych posłów – wskazuje się na dwuznaczność tego terminu, na istnienie lobbingu jawnego,

formalnego i lobbingu nieoficjalnego, niejawnego. Staraliśmy się więc ustalić, czy badani w swojej działalności parlamentarnej zetknęli się zarówno z formalnym, oficjalnym, jak i nieformalnym lobbingiem ze strony różnych podmiotów – organizacji, grup, instytucji. Badani mieli subiektywnie ocenić, czy stykali się z tym często, czy też rzadko (gdyż trudno tu o precyzyjne wyliczenia), czy też nigdy. Najczęściej badani parlamentarzyści z lobbingiem oficjalnym zetknęli się ze strony związków zawodowych (45% odpowiedzi „często"), władz lokalnych i samorządowych (53% odpowiedzi „często"), a więc naturalnych podmiotów szukających poparcia u posłów. Natomiast z niejawnym, nieoficjalnym lobbingiem najczęściej mieli do czynienia ze strony również związków zawodowych (16% odpowiedzi „często"), władz lokalnych i samorządowych (19% odpowiedzi „często"). Pełny zestaw odpowiedzi przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Kontakty parlamentarzystów z lobbingiem (dane w %; N = 141)

Organizacje, grupy, instytucje prowadzące lobbing	Lobbing oficjalny, jawny			Lobbing nieoficjalny, niejawny		
	często	rzadko	nigdy	często	rzadko	nigdy*
1. Duże przedsiębiorstwa krajowe	8	50	42	4	25	71
2. Korporacje międzynarodowe	3	29	68	1	17	82
3. Kancelarie prawnicze	3	27	70	3	11	86
4. Związki zawodowe	45	35	20	16	29	55
5. Stowarzyszenia przedsiębiorców	27	52	21	7	32	61
6. Władze lokalne i samorządowe	53	31	16	19	28	53
7. Firmy doradcze i konsultingowe	6	36	58	4	19	77
8. Organizacje społeczne i pozarządowe	40	39	21	15	34	51
9. Środowiska branżowe, grupy branżowych interesów, np. stoczniowcy, górnicy, hutnicy itp.	36	46	18	13	31	56
10. Korporacje lub grupy zawodowe	20	47	33	9	36	55
11. Kościół	10	35	55	6	21	74

* Jeden brak odpowiedzi został doliczony do odpowiedzi „nigdy"

Większość badanych deklaruje, że nigdy nie miała kontaktu z nieoficjalnym, niejawnym lobbingiem ze strony żadnej ze wskazanych instytucji. Rzadko też mieli do czynienia z lobbingiem ze strony „klasycznych" podmiotów lobbują-

cych w dziedzinie gospodarczej, takich jak kancelarie prawnicze, firmy doradcze i konsultingowe czy stowarzyszenia przedsiębiorców. Częstość kontaktów z lobbingiem, zarówno jawnym, jak i niejawnym, nieformalnym, jest uzależniona od stażu parlamentarnego – znacznie częściej kontakt z różnymi typami lobbingu deklarują posłowie, którzy są parlamentarzystami po raz kolejny, w porównaniu z parlamentarzystami pełniącymi swój mandat po raz pierwszy (co ilustruje tabela 4).

Tabela 4. Kontakty z lobbingiem a staż parlamentarny (dane w %; N = 141)

Organizacje, grupy, instytucje prowadzące lobbing		Lobbing jawny, oficjalny			Lobbing niejawny, nieoficjalny		
		w zbiorowości ogółem	pierwsza kadencja w parlamencie	kolejna kadencja w parlamencie	w zbiorowości ogółem	pierwsza kadencja w parlamencie	kolejna kadencja w parlamencie
1. Duże przedsiębiorstwa krajowe	często	8	2	13	4	2	6
	rzadko	50	41	55	25	8	36
	nigdy	42	57	32	71	90	58
2. Korporacje międzynarodowe	często	3	3	2	1	0	2
	rzadko	29	15	38	17	11	20
	nigdy	68	82	60	86	89	78
3. Kancelarie prawnicze	często	3	2	5	3	2	3
	rzadko	27	15	34	11	4	15
	nigdy	70	18	61	86	94	82
4. Związki zawodowe	często	45	32	54	16	13	18
	rzadko	35	39	32	29	29	29
	nigdy	20	29	14	55	58	53
5. Stowarzyszenia przedsiębiorców	często	27	15	35	7	4	9
	rzadko	52	59	47	32	31	33
	nigdy	21	26	18	61	65	58
6. Władze lokalne i samorządowe	często	53	39	62	19	17	20
	rzadko	31	41	24	28	27	28
	nigdy	16	20	14	53	56	52
7. Firmy doradcze i konsultingowe	często	6	4	7	4	2	6
	rzadko	36	17	48	19	8	25
	nigdy	58	79	45	77	90	69

Organizacje, grupy, instytucje prowadzące lobbing		Lobbing jawny, oficjalny			Lobbing niejawny, nieoficjalny		
		w zbiorowości ogółem	pierwsza kadencja w parlamencie	kolejna kadencja w parlamencie	w zbiorowości ogółem	pierwsza kadencja w parlamencie	kolejna kadencja w parlamencie
8. Organizacje społeczne i pozarządowe	często	40	30	46	15	11	17
	rzadko	39	40	38	34	33	35
	nigdy	21	30	16	51	64	48
9. Środowiska branżowe, grupy branżowych interesów, np. stoczniowcy, górnicy, hutnicy itp.	często	36	19	47	13	8	16
	rzadko	46	50	43	31	29	32
	nigdy	18	31	10	56	63	52
10. Korporacje lub grupy zawodowe	często	20	9	26	9	8	10
	rzadko	47	43	50	36	31	39
	nigdy	33	48	24	55	61	51
11. Kościół	często	10	4	14	6	4	7
	rzadko	35	38	33	21	19	22
	nigdy	55	58	53	74	77	71

Parlamentarzyści są poddawani rozlicznym naciskom, zabiega się o ich przychylność, przedstawia do rozpatrzenia różne sprawy, prosi o interwencje – jest to przypisane do ich roli społecznej. Interesowało nas, z jakimi rodzajami i formami oddziaływań się spotykają, o jaką pomoc i interwencję i z czyjej strony są proszeni. Najczęściej byli wielokrotnie proszeni o pomoc w życiowych sprawach osób z ich okręgu wyborczego i w załatwianiu konkretnych spraw ważnych dla jakiejś społeczności lokalnej, najrzadziej – o przekonywanie innych parlamentarzystów do konkretnych rozwiązań legislacyjnych (co ilustrują dane z tabeli 5).

Tabela 5. Częstość próśb o pomoc i interwencję (dane w %; N = 141)

Prośby	Częstość występowania			
	nigdy	raz	kilka razy	wielokrotnie
1. O pomoc w znalezieniu, załatwieniu komuś pracy	6	4	48	42
2. O przekonanie kolegów parlamentarzystów do konkretnych rozwiązań legislacyjnych opracowywanych w innych komisjach niż te, w których respondent pracuje	51	4	38	7

Prośby	Częstość występowania			
	nigdy	raz	kilka razy	wielokrotnie
3. O pomoc w załatwieniu ważnych spraw życiowych nieznanych respondentowi osób mieszkających w jego okręgu wyborczym	9	2	39	50
4. O poparcie rozwiązań legislacyjnych korzystnych dla jakichś firm, przedsiębiorców	53	12	32	3
5. O poparcie rozwiązań legislacyjnych korzystnych dla jakichś konkretnych grup zawodowych	29	4	51	16
6. O pomoc w załatwieniu konkretnych spraw, ważnych dla jakiejś miejscowości, społeczności lokalnej	5	1	42	52

We wszystkich tych przypadkach parlamentarzyści, którzy pełnią swoją funkcję w kolejnej kadencji, znacznie częściej wskazywali (co wydaje się zrozumiałe), że wielokrotnie zwracano się do nich o pomoc czy poparcie niż parlamentarzyści, którzy pełnią tę funkcję po raz pierwszy.

Podobnie było, gdy pytaliśmy, kto – jakie osoby czy grupy – usiłował wpłynąć na zmianę decyzji parlamentarzystów. Najczęściej wskazywano, że byli to przedstawiciele związków zawodowych i rolniczych, przedstawiciele grup wyborców i społeczności lokalnych. Bardzo rzadko (co ilustruje tabela 6) były to osoby zawodowo trudniące się lobbingiem, jak i lobbujące w sposób niejawny, nieformalny.

Tabela 6. Starania o zmianę decyzji parlamentarzysty (dane w %; N = 141)

Kto starał się o zmianę decyzji	Jak często			
	nigdy	raz	kilka razy	wielokrotnie
1. Koledzy parlamentarzyści z klubu, partii respondenta	36	3	50	11
2. Koledzy parlamentarzyści z innych klubów, innych partii	44	6	45	5
3. Przedsiębiorcy, osoby prowadzące własne interesy, firmy	67	6	24	3
4. Organizacje, stowarzyszenia przedsiębiorców	54	7	33	6
5. Osoby trudniące się zawodowo lobbingiem	76	9	14	1
6. Osoby trudniące się lobbingiem nieformalnie, niejawnie	78	3	16	3
7. Przedstawiciele związków zawodowych i rolniczych	38	6	38	18
8. Przedstawiciele jakichś kategorii zawodowych	44	9	36	11

Kto starał się o zmianę decyzji	Jak często			
	nigdy	raz	kilka razy	wielo-krotnie
9. Przedstawiciele zakładów pracy	54	3	36	7
10. Osoby, które respondent spotykał w trakcie spotkań towarzyskich	68	1	24	7
11. Przedstawiciele lokalnych społeczności	33	3	38	26
12. Organizacje pozarządowe	43	6	36	15
13. Grupy wyborców	36	5	36	23

Wśród ogółu badanych nigdy nie było nakłanianych do zmiany decyzji przez zawodowych lobbystów 67%, ale odsetek ten znacznie wzrasta wśród parlamentarzystów PiS (82%) i Lewicy (82%), dla PO wynosi 67%. Jeśli chodzi o naciski ze strony osób trudniących się lobbingiem w sposób nieformalny, niejawny, to najczęściej deklarują, że nigdy się z nimi nie spotkali parlamentarzyści PSL (88%).

Większość badanych twierdzi również, że nigdy nie była nakłaniana do zmiany decyzji przez przedsiębiorców – 67% ogółu badanych (wśród parlamentarzystów-debiutantów odsetek ten wzrasta do 80%, wśród parlamentarzystów PiS wynosi 78%, PO – 61%, Lewicy – 54%, a PSL – 75%).

Jeśli chodzi o formy wywierania wpływu, nacisku na parlamentarzystów, to najczęściej spotykali się oni z dostarczaniem informacji, wysyłaniem petycji i pism czy z zaproszeniem do udziału w wysłuchaniu racji różnych podmiotów gospodarczych czy społecznych. Są to jak najbardziej legalne czy wręcz wskazane formy kontaktów z parlamentarzystami. Natomiast tylko incydentalnie przyznawano się do form drastycznych, nielegalnych, takich jak korumpowanie czy szantaż – co ilustrują dane z tabeli 7.

Tabela 7. Częstość różnych form wywierania wpływu, nacisku na parlamentarzystów (dane w %; N = 141)

Forma wywierania wpływu, nacisku	Częstość		
	często	rzadko	nigdy
1. Dostarczanie informacji	54	29	17
2. Poszukiwanie prywatnych, nieformalnych dojść do polityków	11	51	38
3. Ułatwianie kariery politycznej bądź zawodowej	7	27	66
4. Proponowanie wzajemnych usług	3	13	84
5. Korumpowanie	0	6	94
6. Próba szantażu	0	4	96
7. Wysyłanie pism i petycji	61	33	6
8. Organizowanie akcji medialnej	25	54	21
9. Zapraszanie na spotkania towarzyskie, pikniki, koncerty, wycieczki	9	49	42

Forma wywierania wpływu, nacisku	Częstość		
	często	rzadko	nigdy
10. Rozmowy, dyskusje w ramach zebrań rad nadzorczych spółek skarbu państwa	0	8	92
11. Zaproszenia do udziału w wysłuchaniu racji różnych podmiotów gospodarczych czy społecznych	28	55	17
12. Dyskredytowanie osób pilotujących daną ustawę bądź projekty ustaw	3	26	71

Z wywieraniem wpływu, nacisku poprzez dostarczanie informacji częściej niż ogół badanych (54%) zetknęli się parlamentarzyści Lewicy (73%), rzadziej parlamentarzyści PiS (48%). Z kolei jako częstą formę nacisku wysyłanie petycji i pism wskazuje 66% parlamentarzystów PO, 64% parlamentarzystów Lewicy, a tylko 52% z PiS i 50% z PSL (ogółem w zbiorowości jest to 61%). Organizowanie akcji medialnej jako formę nacisku często wskazuje 29% parlamentarzystów PiS, 23% PO, 18% Lewicy i 12% PSL (ogółem w zbiorowości jest to 25%).

Już w trakcie procedur legislacyjnych, w czasie prac komisji i podkomisji parlamentarnych, najczęściej z wywieraniem wpływu na treść stanowionych ustaw respondenci zetknęli się – jak deklarują – ze strony osób występujących w roli ekspertów, innych parlamentarzystów z innych partii i osób zapraszanych w charakterze gości – co ilustrują dane w tabeli 8.

Tabela 8. Osoby wywierające wpływ na treść stanowionych ustaw (dane w %; N = 141)

Osoby wywierające wpływ na treść stanowionych ustaw w trakcie prac w komisjach i podkomisjach:	Częstość		
	często	rzadko	nigdy
1. Oficjalnie zarejestrowani lobbyści	4	31	65
2. Osoby występujące w roli ekspertów	21	44	35
3. Dziennikarze	7	21	72
4. Inni parlamentarzyści z własnej partii	15	47	38
5. Inni parlamentarzyści z innych partii	19	40	41
6. Osoby współpracujące z posłami, np. ich asystenci, doradcy	3	16	81
7. Osoby zapraszane w charakterze gości	15	35	50

Ponadto 10% badanych wskazało na inne, wcześniej niewymienione osoby i byli to np.: urzędnicy, prezesi firm, ministrowie, przedstawiciele korporacji zawodowych, Kościoła, parlamentarzyści z zagranicy, dyplomaci z innych krajów, pracownicy biura legislacyjnego Sejmu.

Badani parlamentarzyści sporadycznie deklarowali, że spotkali się z wywieraniem wpływu ze strony zarejestrowanych, oficjalnych lobbystów. Odsetki odpowiedzi „nigdy" w całej zbiorowości (65%) wynoszą wśród:

- parlamentarzystów pierwszej kadencji 72% (a wśród parlamentarzystów kolejnej kadencji 60%),
- parlamentarzystów PSL – 88%, PiS – 70%, PO – 61%, Lewicy – 45%.

Zróżnicowane są również odsetki odpowiedzi „nigdy" (w całej zbiorowości 35%) na pytanie, czy z wywieraniem wpływu na treść stanowionych ustaw spotkali się respondenci ze strony osób występujących w roli ekspertów. Wśród parlamentarzystów PSL stanowią one 50%, PiS – 39%, PO – 33%, a Lewicy – 18%. Ilość odpowiedzi „często" (w całej zbiorowości 21%) zależy od stażu parlamentarnego: wśród debiutantów jest ich 11%, a wśród sprawujących mandat w kolejnej kadencji – 28%.

Na innych parlamentarzystów z własnej partii jako często interweniujących (odpowiedzi „często" w całej zbiorowości – 15%) wskazują przede wszystkim badani z PO (20%), podobnie jak na interweniujących parlamentarzystów z innych partii (24% odpowiedzi „często" wobec 19% w całej zbiorowości i 14% wśród parlamentarzystów PiS).

„Nigdy" z wywieraniem wpływu na treść ustaw ze strony współpracowników posłów (ich asystentów, doradców) nie zetknęło się 88% parlamentarzystów PiS, 88% – PSL, 79% – PO i 73% Lewicy (w całej zbiorowości jest to 81%). Podobna tendencja występuje w odniesieniu do osób zapraszanych na obrady w charakterze gości. „Nigdy" z wywieraniem przez nich wpływu nie zetknęło się (w całej zbiorowości jest to 50% odpowiedzi): 63% parlamentarzystów PSL, 57% z PiS, 49% z PO, 27% z Lewicy, 57% pracujących pierwszą kadencję i 45% pracujących w parlamencie kolejną kadencję.

W ocenie badanych rzadko zdarza się, że w trakcie prac komisji lub podkomisji swoje racje przedstawiają osoby nieuprawnione. Nigdy nie zetknęło się z taką sytuacją 72% badanych, 27% rzadko, a tylko 2% często.

Interesowało nas również, jak badani postrzegają i oceniają zagrożenie dla procesu tworzenia prawa związane z występowaniem niedopuszczalnego lobbingu. Pytaliśmy, przy jakim trybie tworzenia projektów ustaw istnieje częste lub rzadkie zagrożenie z tym związane. Opinie badanych parlamentarzystów przedstawia zestawienie 1.

Zestawienie 1. Częstość zagrożenia występowania niedopuszczalnego lobbingu (dane w %)

1. Gdy ustawa tworzona jest z inicjatywy minimum 15 posłów			
często	rzadko	nigdy	brak odpowiedzi
16	55	20	9

2. Gdy ustawa jest poddawana tzw. „małej" nowelizacji			
często	rzadko	nigdy	brak odpowiedzi
14	58	20	8
3. Gdy ustawa jest poddawana tzw. „dużej" nowelizacji			
często	rzadko	nigdy	brak odpowiedzi
13	49	29	9
4. Gdy ustawa jest tworzona z inicjatywy klubu poselskiego			
często	rzadko	nigdy	brak odpowiedzi
7	48	36	8
5. Gdy ustawa jest tworzona z inicjatywy rządu			
często	rzadko	nigdy	brak odpowiedzi
10	50	31	9

Parlamentarzyści widzą najmniejsze zagrożenie nielegalnym lobbingiem wówczas, gdy ustawa jest tworzona z inicjatywy klubu poselskiego, ale już nowelizacje ustaw budzą więcej wątpliwości.

Uwzględniając całość procedur legislacyjnych odbywających się nie tylko w parlamencie, hierarchia zagrożenia niedopuszczalnym lobbingiem postrzegana jest następująco:

1. na etapie prac w ministerstwach – 50% wskazań
2. w podkomisjach sejmowych – 26% wskazań
3. w komisjach sejmowych – 23% wskazań
4. na etapie uzgodnień wewnątrz rządu, pomiędzy ministerstwami, urzędami – 12% wskazań
5. w komisjach senackich – 11% wskazań
6. w trakcie prac biura legislacyjnego rządu – 7% wskazań
7. w trakcie prac biura legislacyjnego Sejmu – 3% wskazań

Ponadto 6% badanych wskazało na inne, wcześniej niewymienione miejsca, instytucje, sytuacje. Były to, ich zdaniem:

- kuluary sejmowe, restauracje nieopodal Sejmu;
- ministerstwa – ze względu na niskie płace często pracują w nich niedoświadczeni pracownicy i układanie i treść ustaw zlecane jest nieformalnie na zewnątrz;
- kontakty indywidualne;
- w trakcie składania poprawek w drugim czytaniu;
- w procesie „dzikiej prywatyzacji" – doprowadzenie do upadłości i przejęcie przez grupę lobbingową.

Warto także zauważyć, że żaden z badanych senatorów nie wskazał komisji senackich jako miejsca zagrożonego niedopuszczalnym lobbingiem, podczas gdy zrobiło to 13% badanych posłów. Z kolei przynależność partyjno-klubowa różnicuje wskazania badanych parlamentarzystów:

- na etap prac ministerialnych, jako zagrożonych niedopuszczalnym lobbingiem (w zbiorowości ogółem 50% badanych) wskazało 61% parlamentarzystów PiS, 73% parlamentarzystów Lewicy, 63% z PSL i tylko 36% z PO;
- na podkomisje sejmowe (w zbiorowości ogółem 26%) wskazało 36% parlamentarzystów Lewicy, 35% z PiS, a 18% z PO i 12% z PSL.

Analizując proces stanowienia prawa z punktu widzenia pojawiania się niedopuszczalnego lobbingu, przedstawiliśmy badanym listę ośmiu czynników, które mogą mu sprzyjać. Prosiliśmy o ocenę każdego z nich według czteropunktowej skali – od „zdecydowanie się zgadzam" do „zdecydowanie się nie zgadzam". Pełny zestaw odpowiedzi przedstawia tabela 9.

Tabela 9. Ocena, jakie czynniki sprzyjają niedopuszczalnemu lobbingowi (dane w %; N = 141)

Treść stwierdzeń	Ocena				
	zdecydowanie się zgadzam	raczej się zgadzam	raczej się nie zgadzam	zdecydowanie się nie zgadzam	trudno powiedzieć
1. Zlecanie pisemnych ekspertyz zewnętrznych osobom spoza listy oficjalnych ekspertów	18	37	19	8	18
	55		27		
2. Brak weryfikacji list ekspertów sejmowych	26	44	15	2	13
	70		17		
3. Zbyt wąska lista ekspertów sejmowych	25	44	12	3	16
	69		15		
4. Konflikt interesów dotykający urzędników państwowych	31	39	9	0	21
	70		9		
5. Brak restrykcyjności w wydawaniu stałych przepustek do Sejmu/Senatu	16	14	37	16	17
	30		53		
6. Konflikt interesów w działalności ekspertów	20	37	18	5	20
	57		23		
7. Aktywny udział gości w pracach legislacyjnych w podkomisjach i komisjach	8	23	42	11	16
	31		53		
8. Brak wiedzy o interesach, zawodach asystentów, doradców, współpracowników parlamentarzystów	24	30	27	3	16
	54		30		

Badani mogli wskazać również na inne, niewymienione czynniki – zrobiło to niespełna 4%, wymieniając: brak wiedzy merytorycznej posłów, brak ich

doświadczenia w rozpoznawaniu lobbingu, występująca niekiedy współpraca o charakterze nieformalnym członków rządu, jak również parlamentarzystów „z członkami wpływowych grup przestępczych i biznesu". Częstość wskazań na poszczególne czynniki, które mogą sprzyjać niedopuszczalnemu lobbingowi, była zróżnicowana.

- Na zlecanie pisemnych ekspertyz osobom spoza listy ekspertów oficjalnych częściej niż ogół badanych (55% – suma odpowiedzi „zdecydowanie tak" i „raczej tak") wskazywali: parlamentarzyści z PSL – 75% wskazań i parlamentarzyści pełniący mandat po raz pierwszy – 61% wskazań.
- Na brak weryfikacji list ekspertów sejmowych częściej wskazywali parlamentarzyści PiS – 75% wskazań (wobec 70% wśród ogółu badanych) i parlamentarzyści debiutanci – 76% wskazań.
- Na zbyt wąską listę ekspertów sejmowych (69% wskazań w całej zbiorowości) wskazało 74% wśród parlamentarzystów PiS i 74% wśród parlamentarzystów debiutantów.
- Na konflikt interesów wśród urzędników państwowych częściej wskazywali senatorowie – 76% wskazań (70% w całej zbiorowości).
- Na brak restrykcyjności w wydawaniu stałych przepustek do parlamentu najczęściej wskazywali parlamentarzyści PSL – 63%, a także parlamentarzyści pracujący kolejną kadencję – 38% (wobec 30% w całej zbiorowości).
- Na konflikt interesów w działalności ekspertów częściej niż ogół badanych (57%) wskazywali parlamentarzyści PiS – 67% i PSL – 75%.
- Na aktywny udział gości w pracach legislacyjnych w podkomisjach i komisjach jako czynnik sprzyjający niedopuszczalnemu lobbingowi częściej niż ogół badanych (31%) wskazywali parlamentarzyści PiS – 37% i Lewicy – 36%.
- Na brak wiedzy o interesach, zawodach asystentów, doradców i współpracowników parlamentarzystów częściej niż ogół badanych (54%) wskazywali przedstawiciele PO – 59% oraz parlamentarzyści pracujący już kolejną kadencję – 58%.

Jako środki zaradcze, polepszające procedury tworzenia prawa i zabezpieczenia przed niedopuszczalnym lobbingiem, z podanej w pytaniu listy wybierano w kolejności wskazań:

- zmianę, doprecyzowanie ustawy o lobbingu – 46% wskazań
- uchwalenie ustawy o tworzeniu prawa – 29% wskazań
- zmianę regulaminu prac Sejmu – 8% wskazań
- całkowity zakaz lobbingu – 6% wskazań
- zmianę regulaminu prac Senatu – 4% wskazań
- zmianę regulaminu prac rządu – 3% wskazań

(Procenty nie sumują się do 100, gdyż respondent mógł wskazać kilka możliwości)

Warto podkreślić, że 22% uchyliło się od wyrażenia opinii, wybierając odpowiedź „trudno powiedzieć", a 13% zaproponowało dodatkowo własne rozwiązania. Były to bardzo zróżnicowane propozycje o różnych poziomach możliwości realizacji, jak np.:

- zakazać posłom wprowadzania poprawek,
- zatrudnić prawnika od logiki i prawa rzymskiego,
- ustawowo, pod kontrolą zlecać pisanie ustaw kancelarii zgodnie z procedurą,
- ograniczyć do niezbędnego minimum tworzenie przepisów prawa, przestrzegać procedur prawnych,
- całkowicie zakazać lobbingu niekontrolowanego, niejasnego,
- pod groźbą sankcji karnej, wzmocnienie odpowiedzialności za stanowienie prawa,
- kary za uleganie lobbingowi, gdy występuje korzyść własna, np. wycieczka,
- poprawność legislacyjna,
- większe konsultacje społeczne,
- przewidywanie skutków

czy też wskazywanie na:

- korupcję – Polacy są kulturowo podatni na korupcję,
- konieczność wychowania w duchu patriotycznym i obywatelskim, publicznego piętnowania

oraz, że

- decyduje uczciwość i wiedza parlamentarzystów,
- decyduje człowiek i jego etyka, inne zabezpieczenia są nieskuteczne.

Na konieczność zmiany i doprecyzowania ustawy o lobbingu wskazywali przede wszystkim parlamentarzyści PO (52%) i Lewicy (55%) – wobec 46% wskazań w zbiorowości ogółem.

Na konieczność uchwalenia ustawy o tworzeniu prawa częściej niż ogół badanych (29%) wskazywali parlamentarzyści PSL (63%), PiS (39%) oraz parlamentarzyści pełniący funkcję kolejną kadencję (33%).

Podobnie za całkowitym zakazem lobbingu częściej niż ogół badanych (6%) opowiadali się parlamentarzyści PSL (12%) i PiS (10%).

Wśród czynników, które sprzyjają rozpoznawaniu niedopuszczalnego lobbingu, na pierwszym miejscu wskazano własne doświadczenie parlamentarne. Pełny zestaw odpowiedzi prezentuje tabela 10.

Tabela 10. Ocena czynników sprzyjających rozpoznawaniu niedopuszczalnego lobbingu (dane w %; N = 141)

Treść stwierdzeń	Ocena				
	zdecydowanie tak	raczej tak	raczej nie	zdecydowanie nie	trudno powiedzieć i brak odp.
1. Własne doświadczenie parlamentarne	57	37	1	1	4
	94		2		
2. Korzystanie z doświadczenia kolegów z klubu, partii	21	53	11	2	13
	74		13		
3. Konsolidacja, jednomyślność w działaniu partii, klubu poselskiego	32	40	18	1	9
	72		19		
4. Rygorystyczne przestrzeganie procedur, regulaminu Sejmu/Senatu	45	32	10	4	9
	77		14		

Wśród czynników wymienianych dodatkowo (zrobiło to tylko 4%) wskazywano na:

> konieczność przestrzegania procedur, ale sensownie sformułowanych, lepszą ustawę o lobbingu, doświadczenie samorządowe, wiedzę na temat grup interesów ujawnianą w mediach, unikanie „pułapek medialnych" – gdy obecność w mediach, skorzystanie z zaproszenia zostanie wykorzystana jako znak poparcia.

Na własne doświadczenie, jako sprzyjające rozpoznawaniu niedopuszczalnego lobbingu, nieco częściej niż ogół badanych (94%) wskazują parlamentarzyści pełniący swój mandat kolejną kadencję (98%). Na korzystanie z doświadczenia kolegów z klubu, partii wskazują częściej niż ogół badanych (74%) parlamentarzyści Lewicy (91%). Na konsolidację, jednomyślność w działaniu partii, klubu poselskiego częściej niż ogół badanych (72%) również zwracają uwagę parlamentarzyści Lewicy (82%), jak również na rygorystyczne przestrzeganie procedur i regulaminu (ogół badanych 77% wskazań – parlamentarzyści Lewicy – 82%).

Jakie podmioty – organizacje, instytucje i grupy osób – uważane są za najskuteczniejsze w działalności lobbingowej? Wśród organizacji i instytucji hierarchia skutecznych lobbystów była następująca:

1. związki zawodowe – 62% wskazań
2. władze lokalne i samorządowe – 38% wskazań
3. środowiska branżowe, grupy branżowych interesów, np. stoczniowcy, górnicy, hutnicy – 34% wskazań
4. korporacje międzynarodowe – 32% wskazań

5. stowarzyszenia przedsiębiorców – 28% wskazań
6. duże przedsiębiorstwa krajowe – 22% wskazań
7. kancelarie prawnicze – 17% wskazań
8. organizacje społeczne i pozarządowe – 17% wskazań
9. firmy doradcze i konsultingowe – 15% wskazań
10. korporacje zawodowe – 14% wskazań
11. Kościół – 12% wskazań
12. zarządzający spółkami skarbu państwa – 8% wskazań

(Procenty nie sumują się do 100, gdyż można było wybrać 3 odpowiedzi)

Związki zawodowe jako skutecznych lobbystów najczęściej wskazywali parlamentarzyści PO (69%). Natomiast częściej niż ogół badanych (32%) na korporacje międzynarodowe wskazywali parlamentarzyści PiS 53%, a z PO tylko 18%. Z kolei kancelarie prawnicze jako najskuteczniejszych lobbystów częściej niż cała zbiorowość (17%) wskazywali parlamentarzyści PSL 25% i PiS 22%, podczas gdy spośród parlamentarzystów PO tylko 10%. Również częściej niż ogół badanych (28%) jako najskuteczniejszych lobbystów parlamentarzyści PSL (37%) i PiS (33%) wskazują stowarzyszenia przedsiębiorców, a także, w przypadku parlamentarzystów PiS – firmy doradcze i konsultingowe (23% wskazań wśród przedstawicieli PiS wobec 15% w całej zbiorowości) oraz korporacje zawodowe (20% wskazań wobec 14% w całej zbiorowości).

Wśród różnych grup osób najskuteczniej, zdaniem respondentów, lobbują:

1. osoby występujące w roli ekspertów – 57% wskazań
2. goście zaproszeni do udziału w pracach komisji i podkomisji – 32% wskazań
3. dziennikarze – 29% wskazań
4. oficjalnie zarejestrowani lobbyści – 27% wskazań
5. inni parlamentarzyści z własnej partii – 21% wskazań
6. parlamentarzyści z innych partii – 9% wskazań
7. osoby współpracujące z parlamentarzystami, np. ich asystenci, doradcy – 8% wskazań

(Procenty nie sumują się do 100, gdyż można było wskazać 2 odpowiedzi)

Respondenci (8%) wskazywali też na inne osoby, spoza tej listy. Wymieniano: samorządowców, przedstawicieli branż – prezesów, doradców, przedstawicieli strony społecznej podczas uzgodnień, władze lokalne, samorządowe, organizacje społeczne, związki zawodowe – a więc podmioty, o które pytaliśmy wcześniej, a także niezarejestrowanych lobbystów.

Na osoby występujące w roli ekspertów jako na najskuteczniejszych lobbystów częściej niż ogół badanych (57%) wskazywali parlamentarzyści PiS (63%); na dziennikarzy parlamentarzyści Lewicy (55% wobec 29% w całej zbiorowości),

a także na gości zapraszanych do udziału w pracach komisji (45% wskazań wobec 32% w całej zbiorowości); na innych parlamentarzystów z własnej partii – przedstawiciele PO (31% wobec 21% w całej zbiorowości); na parlamentarzystów z innych partii – przedstawiciele PiS (14%) i PSL (12%), wobec 9% w zbiorowości ogółem.

Większość badanych parlamentarzystów (51%) wyraziła przekonanie, że w Polsce drogą przekupstwa lub nacisku ze strony grupy interesu nie można spowodować uchwalenia ustawy bądź zmiany prawa. Parlamentarzyści obecnej kadencji znacznie lepiej oceniają uczciwość w działalności legislacyjnej, niż robili to badani przeze mnie posłowie w 2004 roku. Wówczas ich odpowiedzi na bardzo podobnie sformułowane pytanie wyrażały większy sceptycyzm – co ilustruje zestawienie 2.

Zestawienie 2. (dane w %)

Rodzaje odpowiedzi	Odpowiedzi na pytanie			
	Parlamentarzyści 2008		Posłowie 2004	
	Czy obecnie można w Polsce drogą przekupstwa lub nacisku grupy interesu spowodować uchwalenie ustawy bądź zmianę prawa?		Czy w Polsce drogą przekupstwa można spowodować uchwalenie ustawy bądź zmianę prawa?	
zdecydowanie tak	9	35	19	60
raczej tak	26		41	
raczej nie	37	51	25	32
zdecydowanie nie	14		7	
trudno powiedzieć	14		8	

Najbardziej sceptyczni co do uczciwości procesu legislacyjnego są obecnie parlamentarzyści PiS, szczególnie w odróżnieniu od parlamentarzystów PO, co ilustrują poniższe dane (w %):

Czy obecnie można w Polsce drogą przekupstwa lub nacisku grupy interesu spowodować uchwalenie ustawy bądź zmianę prawa:

Odpowiedzi:	W zbiorowości ogółem		Parlamentarzyści PiS		Parlamentarzyści PO	
zdecydowanie tak	9	35	14	53	6	19
raczej tak	26		39		13	
raczej nie	37	51	29	31	45	65
zdecydowanie nie	14		2		20	
trudno powiedzieć	14		16		16	

W porównaniu z badaniami posłów z 2004 roku poprawiły się też oceny obecnych parlamentarzystów dotyczące własnej pracy – co ilustruje poniższe zestawienie:

Zestawienie 3. (dane w % – w nawiasach odpowiedzi z badań posłów z 2004)

Ocena posłów/senatorów obecnego Sejmu/Senatu pod względem	zdecydowanie dobrze		raczej dobrze		raczej źle		zdecydowanie źle		trudno powiedzieć	
• kompetencji	8	(3)	70	(42)	16	(42)	1	(6)	5	(7)
• rzetelności w pracy	5	(3)	67	(44)	16	(39)	1	(5)	11	(9)
• pracowitości	3	(5)	64	(48)	19	(40)	3	(2)	11	(5)
• uczciwości osobistej	10	(4)	65	(49)	6	(29)	0	(3)	19	(15)

Szczególny wzrost ocen pozytywnych dotyczy uczciwości osobistej.

6.1.4. Ocena ustawy o działalności lobbingowej

Parlamentarzyści, wypowiadając się na temat środków zaradczych polepszających procedury tworzenia prawa i zabezpieczenia przed niedopuszczalnym lobbingiem, na pierwszym miejscu wskazywali konieczność zmiany, doprecyzowanie ustawy o lobbingu. Ich ocena tej ustawy w różnych wymiarach jest na ogół pozytywna. Zdaniem respondentów ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (dane w %):

1. Ograniczyła niedopuszczalny, nielegalny lobbing:
   – zdecydowanie tak – 3
   – raczej tak – 45 } 48
   – raczej nie – 29
   – zdecydowanie nie – 4 } 33
   – trudno powiedzieć i brak odpowiedzi – 19

2. Stworzyła czytelne, przejrzyste ramy kontaktów lobbystów z parlamentarzystami:
   – zdecydowanie tak – 4
   – raczej tak – 56 } 60
   – raczej nie – 26
   – zdecydowanie nie – 1 } 27
   – trudno powiedzieć i brak odpowiedzi – 13

3. Stworzyła szanse na prezentację własnych interesów różnym grupom, instytucjom:
   – zdecydowanie tak – 13
   – raczej tak – 64 } 77
   – raczej nie – 11
   – zdecydowanie nie – 0 } 11
   – trudno powiedzieć i brak odpowiedzi – 12

4. Ograniczyła możliwość wywierania wpływu przez grupy, instytucje gorzej zorganizowane, nie dysponujące odpowiednimi środkami finansowymi:
   – zdecydowanie tak – 3 } 45
   – raczej tak – 42
   – raczej nie – 35 } 36
   – zdecydowanie nie – 1
   – trudno powiedzieć i brak odpowiedzi – 19

5. Uczyniła proces stanowienia prawa na poziomie rządowym bardziej przejrzystym:
   – zdecydowanie tak – 7 } 53
   – raczej tak – 46
   – raczej nie – 27 } 28
   – zdecydowanie nie – 1
   – trudno powiedzieć i brak odpowiedzi – 19

6. Uczyniła proces stanowienia prawa na poziomie sejmowym bardziej przejrzystym:
   – zdecydowanie tak – 11 } 59
   – raczej tak – 48
   – raczej nie – 20 } 21
   – zdecydowanie nie – 1
   – trudno powiedzieć i brak odpowiedzi – 20

Również w ocenie przydatności i sposobu funkcjonowania ustawy lobbingowej najwyraźniejsze różnice pojawiają się wśród parlamentarzystów reprezentujących PiS i PO. Odsetki odpowiedzi akceptujących poniższe stwierdzenia były następujące:

1. Ustawa ograniczyła niedopuszczalny, nielegalny lobbing:
   – w zbiorowości ogółem – 48
   – Parlamentarzyści PO – 52
   – Parlamentarzyści PiS – 44
   – Parlamentarzyści Lewicy – 45
   – Parlamentarzyści PSL – 50

2. Ustawa stworzyła czytelne, przejrzyste ramy kontaktów lobbystów z parlamentarzystami:
   – w zbiorowości ogółem – 60
   – Parlamentarzyści PO – 68
   – Parlamentarzyści PiS – 54
   – Parlamentarzyści Lewicy – 54
   – Parlamentarzyści PSL – 63

3. Ustawa stworzyła szanse na prezentację własnych interesów różnym grupom, instytucjom:
   – w zbiorowości ogółem – 77
   – Parlamentarzyści PO – 86
   – Parlamentarzyści PiS – 68
   – Parlamentarzyści Lewicy – 73
   – Parlamentarzyści PSL – 75

4. Ustawa ograniczyła możliwość wywierania wpływu przez grupy, instytucje gorzej zorganizowane, nie dysponujące odpowiednimi środkami finansowymi:
   – w zbiorowości ogółem – 45
   – Parlamentarzyści PO – 41
   – Parlamentarzyści PiS – 42
   – Parlamentarzyści Lewicy – 73
   – Parlamentarzyści PSL – 63

5. Ustawa uczyniła proces stanowienia prawa na poziomie rządowym bardziej przejrzystym:
   – w zbiorowości ogółem – 53
   – Parlamentarzyści PO – 62
   – Parlamentarzyści PiS – 42
   – Parlamentarzyści Lewicy – 46
   – Parlamentarzyści PSL – 75

6. Ustawa uczyniła proces stanowienia prawa na poziomie sejmowym bardziej przejrzystym:
   – w zbiorowości ogółem – 59
   – Parlamentarzyści PO – 67
   – Parlamentarzyści PiS – 52
   – Parlamentarzyści Lewicy – 36
   – Parlamentarzyści PSL – 75

Na zakończenie ankiety poproszono respondentów o podanie przykładu, opisanie najbardziej drastycznego przypadku niedopuszczalnego lobbingu zastosowanego wobec nich. Uzyskaliśmy 26 takich wypowiedzi, opisujących różne sytuacje i przypadki z różnym stopniem konkretności. Wskazywano na:

- naciski i represje ze strony osób z funkcjonującego zespołu lobbingowego w zakładzie pracy, ponieważ nie chciałem uczestniczyć w zespole lobbingowym;
- lobbing farmaceutyczny – skuteczność działania leku, lobbing przemysłowy – skuteczność działania pewnych maszyn i urządzeń;
- argumenty i tryb pracy nad ustawą ograniczającą działalność dużych sieci sklepów. Ustawę tę przeprowadzono „siłowo", używając argumentacji o ochronie

polskich interesów i mniejszych sklepów. Autorem ustawy był właśnie właściciel owych mniejszych sklepów;
- otrzymywanie bardzo dużej korespondencji, przekonującej do zmiany decyzji, na adres domowy od grupy wyborców;
- bardzo intensywny lobbing w trakcie prac nad ustawą o kinematografii (2005) ze strony prywatnych nadawców przeciw ustawie oraz bardzo „twardy lobbing" grupy doradców podatkowych;
- przypadek ustawy o używaniu zestawów głośnomówiących przez producenta tych zestawów;
- [prezesów spółdzielni mieszkaniowych –] łamanie ustawy, bo im się nie podoba i prezesi odmawiają wprowadzenia ustawy;
- [działania lobbujących] przy stanowieniu prawa (biopaliwa i automaty do gry). Niestety prawo zostało zmienione zgodnie z życzeniem lobbystów;
- wprowadzenie całej ustawy dającej największe uprawnienia jednemu przedsiębiorstwu wraz z jego filiami w zakresie nadzoru handlu emisjami, które miały stanowić ważny dla niego dochód. Biuro legislacyjne potwierdziło niekonstytucyjność i niezgodność z przepisami Unii tej ustawy. Ustawa nie została przyjęta, gdyż został wcześniej rozwiązany Sejm. Ustawa przewidywała omijanie zamówień publicznych;
- aptekarze wymusili na radnych decyzje w sprawie godzin otwarcia aptek;
- wysyłanie listów lub telefony z określeniami niecenzuralnymi;
- wymuszanie czy też szukanie dojścia do mojej osoby w pracach nad ustawą, której skutki finansowe dla budżetu państwa mogły być znaczące. Nachalność firm konsultingowych.
- niedopuszczenie do uchwalenia ustawy o produkcji biopaliw w Polsce w roku 2004 (środki masowego przekazu informowały, że w przypadku zastosowania biokomponentów do paliw płynnych silniki będą ulegały awarii, co okazało się nieprawdą);
- najczęściej jest szantaż związków zawodowych polegający na wysyłaniu maili i recenzowanie z ambon decyzji parlamentu;
- w kadencji 2001–2005 do mojego biura poselskiego zgłosił się obywatel występujący w imieniu nieznanej mi firmy niemieckiej z prośbą o pomoc moją lub mojej partii w nabyciu bardzo atrakcyjnych terenów nad morzem. W zamian zaproponował odpowiednie wsparcie finansowe dla mojej partii. Po tej propozycji pokazałem mu, gdzie są drzwi. Do dzisiaj zastanawiam się, czy czasami nie była to prowokacja służb specjalnych wobec mojej osoby;
- wywierano nacisk na moją osobę i inne osoby poprzez prywatnego przedsiębiorcę i jego zespół PR. Decyzja dotyczyła przejęcia przez gminę środków trwałych posiadanych przez tego przedsiębiorcę, których wartość liczona metodą dochodową przedstawiała wartość ujemną (gmina byłaby narażona na straty finansowe, bo środki trwałe są nierentowne). Wywierano nacisk, m.in. przez media (głównie prasa lokalna), które były prawdopodobnie opłacane legalnie i nielegalnie;
- jednak stosowano niezaprzeczalne naciski i groźby ze strony NSZZ „Solidarność" Sekcji Górnictwa podczas uchwalania ustaw dotyczących górnictwa. Otrzymałem małą trumienkę oraz oficjalne pismo od szefa regionu z zakazem wstępu do siedziby związku. Sam wywodzę się z ruchu „S" i dobrze znam kierownictwo tego tworu urzędniczo-kolesiowskiego. Może za dobrze;

- wymuszanie podjęcia ustawy o dopłatach z budżetu państwa do organizacji rolniczej na wydatki związane z reprezentowaniem w organizacjach unijnych;
- sugerowano mi korzyści materialne za pomoc. Była to osoba przygodnie poznana na spotkaniu towarzyskim i sprawa dotyczyła nie stanowienia prawa, a wpływu w spółce skarbu państwa. Sugestia bardzo delikatna, ale oczywista.

Były też deklaracje:

- nie dopuszczam do takiej sytuacji, często spotykam się z różnymi organizacjami, związkami zawodowymi, wysłuchuję, niczego nie obiecuję. Moje biuro jest otwarte dla każdego interesanta. Każdy ma prawo spotkać się z posłem. Przyjmuję interesantów w obecności dyrektora biura poselskiego;
- Proszę pytać o to ministrów i ich otoczenie! Obowiązkiem posła w takich przypadkach jest zawiadomienie prokuratury. Polską rządzi kilka czy kilkanaście osób i tam nadaje się główny kierunek wszystkich ustaw. Reszta to dyscyplina klubowa.

6.1.5. Podsumowanie

- W postrzeganiu zjawiska lobbingu przez badanych parlamentarzystów przeważa nastawienie neutralno-opisowe. Bardziej skłonni do eksponowania negatywnych aspektów lobbingu są parlamentarzyści reprezentujący PiS.
- Respondenci dość rzadko przyznają się, że mieli do czynienia z nieoficjalnym, niejawnym lobbingiem. Są również powściągliwi w podawaniu przykładów tego rodzaju nacisków.
- Jako podmioty często wywierające wpływ na treść stanowionych ustaw najczęściej wskazywano ekspertów (21%), ale też innych parlamentarzystów z własnej partii (15%) bądź z innych partii (19%), jak również osoby zapraszane w charakterze gości (15%).
- Największe zagrożenie niedopuszczalnym lobbingiem nasi badani widzą wówczas, gdy ustawa jest tworzona z inicjatywy posłów lub poddawana jest tzw. „małej" nowelizacji, ale bardziej na etapie prac w ministerstwach, a nie w parlamencie.
- Jako czynniki sprzyjające niedopuszczalnemu lobbingowi wskazywano przede wszystkim konflikt interesów dotykający urzędników państwowych, brak weryfikacji list ekspertów sejmowych i zbyt wąską ich listę.
- Jako środki zaradcze, zabezpieczające przed niedopuszczalnym lobbingiem wskazywano na pierwszym miejscu zmianę, doprecyzowanie ustawy o lobbingu, generalnie pozytywnie oceniając tę ustawę.

6.2. Raport z badania opinii dziennikarzy

Dziennikarze, przede wszystkim ci pracujący jako sprawozdawcy parlamentarni, wydają się kategorią zawodową szczególnie dobrze poinformowaną na temat różnych przejawów działalności lobbingowej. W ramach naszych badań zrealizowano piętnaście wywiadów swobodnych z dziennikarzami, którzy wcześniej, w trakcie dyskusji i spotkań w Fundacji im. Stefana Batorego wyrazili zainteresowanie takimi rozmowami i w czasie realizacji badań (czerwiec–lipiec 2008) znaleźli czas na spotkanie z ankieterami. Wywiady realizowane w oparciu o zestaw dyspozycji (pełny tekst dyspozycji do wywiadów zawiera Aneks) były nagrywane, a następnie przepisywane z kaset. Dyspozycje do wywiadu dotyczyły biografii zawodowej respondentów – szczególnie ich działalności jako sprawozdawców parlamentarnych, gdyż zależało nam na ustaleniu, jakiego rodzaju doświadczeniem w tym przedmiocie dysponują nasi rozmówcy. W wywiadach głównie jednak skoncentrowano się na zbieraniu informacji dotyczących różnych przejawów lobbingu – kontaktów z lobbystami, oceny ich działalności, poziomu ich profesjonalizmu, dziedzin, w których najczęściej występuje lobbing, definicji lobbingu, zachowań uznawanych za lobbing niedozwolony, niedopuszczalny, charakterystyk zawodowych osób lobbujących zarówno w sposób jawny, jak i niejawny, nieformalny czy niedopuszczalny. Pytaliśmy też o przykłady ustaw, przy uchwalaniu których dostrzegali szczególnie intensywne działania lobbystyczne, wreszcie o ocenę funkcjonowania ustawy *o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*.

Nasi rozmówcy stanowią oczywiście niewielki wycinek środowiska dziennikarskiego (te 15 wywiadów można potraktować jako rozbudowany zwiad badawczy), ale reprezentują różnorodne media – są wśród nich dziennikarze prasy codziennej, tygodników, radia i telewizji. Większość w swojej karierze zawodowej związana była z różnymi mediami i dysponuje kilku- bądź kilkunastoletnim doświadczeniem w pracy dziennikarskiej. Jako ludzie bardzo zajęci, a przede wszystkim jako zawodowcy są „trudnymi" respondentami, nie zawsze chętnymi do długich i pogłębionych rozmów. Szczególnie ci, którzy pracują dla radia czy telewizji, nie mają również szans na bardziej wnikliwe przyjrzenie się tworzeniu ustaw.

> W tej chwili to w ten sposób wygląda, że mało który dziennikarz, który siedzi w Sejmie zajmuje się przyglądaniem, jak się tworzy prawo. Tak nie ma. My pilotujemy sprawy. Jest masa konferencji prasowych na różne polityczne tematy. Pilnuje się w zasadzie tylko efektu finalnego. Jak jest trzecie czytanie czy też jakaś ważna debata przy pierwszym czytaniu, wywołująca emocje, gdzie będzie dużo „setek" – wypowiedzi polityków, to się to obsługuje. W pomniejszych sprawach, jakieś nowelizacje, zmiany itd. – tylko wtedy, jak są sprawy kontrowersyjne, wywołujące emocje. W tej chwili dziennikarze pilotują konferencje prasowe, nagrywają komentarze do politycznych wydarzeń – na tym to się kończy. Ustawę albo projekt ustawy się bierze najczęściej wtedy, gdy jest jakaś kontrowersja. Takimi konkretnymi,

> szczegółowymi kwestiami to raczej dziennikarze agencyjni się zajmują. My robimy temat, jak wydawca widzi, że jest trzecie czytanie i temat interesuje ludzi – zmiany w kodeksie pracy, kodeksie karnym, jakiś pomysł jest, becikowe. Wtedy bierzemy projekty ustaw, przeglądamy je. [W5]

> Polityka ma to do siebie, że takich ścisłych specjalizacji nie ma. Zajmuję się różnymi rzeczami, które w danym momencie są ważne politycznie, od spraw gospodarczych, po jakieś inne, ale nigdy to nie jest jedna dziedzina. To ma wady i zalety. Wadą jest to, że nie można się w niczym wyspecjalizować, a zaletą, że ma się ogląd, pracuje się trochę na innym poziomie. Dziennikarze merytoryczni uważają, że dziennikarze polityczni nie wiadomo czym się zajmują, bo ich jedynym zajęciem jest spisywanie, co powiedział jeden polityk i co odpowiedział na to drugi. To jest tak, że zna się kulisy, prawdziwe zamiary partii politycznych, wyciąga się jakieś newsy, czasami pokrzyżuje się plany. Nie mogę powiedzieć, że pracuję przy jakiejś komisji. Komisje bywały takie, które były ważne politycznie i wtedy na nich byłem. Jak nie były ważne politycznie, to raczej na nie nie chodziłem. Komisji sejmowych jest dużo, czasem można sprawdzić, co będzie ważne, czasem nie. Wiadomo, że komisje śledcze były na początku bardzo ważne i się je obsługiwało w 100%. [W2]

Ten styl pracy powoduje, że nie wszystkie zagadnienia, które chcieliśmy poruszyć w wywiadzie, zostały w sposób satysfakcjonujący omówione.

6.2.1. Definiowanie lobbingu

Określenie lobbing w języku polskim często jest naznaczone negatywnie. O ile wśród badanych przez nas parlamentarzystów dominują propozycje rozumienia lobbingu o charakterze pozytywno-neutralnym, to w wypowiedziach dziennikarzy wyraźniejsze jest podkreślanie dwuznaczności, ambiwalencji w odniesieniu do tego zjawiska.

> Ale do niedawna [...] to wychodziło przy okazji różnych afer, [...] na czym ten lobbing w Polsce polegał. Plotki czy różnego typu opowieści, nie wiem, być może bez pokrycia, chodziły przecież po mieście czy po parlamencie, że tak naprawdę lobbing w naszym kraju czy w Sejmie polegał po prostu na przekazywaniu odpowiednich sum odpowiednim osobom i to było wszystko, więc trudno powiedzieć, że to jest profesjonalne. Z drugiej strony, jeśli ktoś rzeczywiście, a to już się coraz częściej chyba zdarza, ma jakieś interesy do załatwienia i próbuje to w ten sposób załatwić, że pilnuje w Sejmie swoich interesów, [...] czyli przygląda się i próbuje mieć jakiś wpływ na ustawy, ale nie w jakiś nachalny sposób, ale z drugiej strony próbuje przekonać do swoich racji parlamentarzystów czy społeczeństwo, pokazując plusy wybrania czy też niewybrania jego firmy czy działalności odpowiedniej, która sprzyja jego interesom czy interesom firmy, którą reprezentuje. [W18]

> Problem też polega na tym, że w Polsce słowo lobbysta nie znaczy to samo, co oznacza na Zachodzie. W Wielkiej Brytanii czy Francji bycie lobbystą nie jest niczym złym. U nas słowo lobbysta kojarzy się z Markiem Dochnalem, nieodwołalnie. Kojarzy się z dawaniem łapówek, niestety kojarzy się też z samą polityką i zawsze, jak rozmawiam o tym z takimi politykami, z którymi utrzymuję kontakt mniej zawodowy, to zastanawiam się..., że to tak naprawdę gdzieś siedzi w głowie. [W17]

> [...] taki urzędnik czy poseł, jak słyszy lobbysta, to mu się po prostu od razu jawi Marek Dochnal, który mu chce wręczyć łapówę i generalnie wsadzić go na jakąś minę, i on zaraz pójdzie do więzienia. Ja bym pewnie psychicznie też miał taką reakcję, że jak bym usłyszał lobbysta, a byłbym osobą, która podejmuje decyzje, to podchodziłbym do tego szalenie ostrożnie. [W21]

Generalnie lobbing, jako jawne wywieranie wpływu na proces decyzyjny w instytucjach władzy, traktowany jest jako zjawisko pozytywne. Jego najważniejszym aspektem ma być przekonywanie oraz dostarczanie i pozyskiwanie informacji mające na celu promowanie określonych decyzji. Wówczas lobbing jest potrzebny.

> Ja akurat uważam, że lobbing jest bardzo potrzebny. Posłowie mają na głowie wiele rzeczy, nie mają zazwyczaj wielkich kompetencji w wielu sprawach, wielu jest takich, którzy wprowadzają jakąś ustawę, ale niekoniecznie wiele o niej wiedzą. Uważam, że docieranie z informacją do posła, przekonywanie go, walka o jego poparcie w jakimś rozwiązaniu – jest to coś w demokracji normalnego. Dzieje się to wszędzie i dla mnie jest to oczywiste i zdrowe. Dopóki nie dzieją się takie rzeczy, jak ostatnio w Stanach Zjednoczonych, gdzie była straszna afera lobbingowa, dopóki politycy nie otrzymują pieniędzy, nie ma korupcji, nie otrzymują wczasów, hoteli, wygodnych wycieczek, gry na ekskluzywnych polach golfowych podczas spotkań z jakimiś biznesmenami czy z lobbystami. To jest zdrowe i normalne. [W9]

> [...] jeżeli bierze do obsługi klienta, to on go obsługuje nie tylko w tym sensie, że szuka kontaktów do parlamentarzystów, ale może przede wszystkim właśnie monitoruje na bieżąco przepisy, które danego przedsiębiorcę mogą w jakiś sposób dotyczyć. Jeżeli jest planowana zmiana nowelizacji, to żeby zawczasu wiedzieć, czym to może skutkować. I ewentualnie, jeżeli niesie za sobą jakieś zagrożenia, zwracać na to uwagę po prostu. [W21]

> [...] ta afera z Markiem Dochnalem tak dalece przesłoniła myślenie o pozytywnym oddziaływaniu na poszczególnych polityków czy ogólnie na jakieś grupy decyzyjne, że jest to zjawisko, które nierozerwalnie w ocenie społeczeństwa jest związane z działaniem na czyjąś korzyść i wbrew etyce, wbrew zasadom moralnym. Nie widzę, nie potrafię podać żadnego przykładu pozytywnego odbioru lobbingu ze strony normalnych ludzi, ze strony społeczeństwa. [W20]

> Zawód lobbysty jest to zawód, który powinien być bardzo ceniony, ponieważ to zawód, który ma na celu poinformowanie o czymś, co jest korzystne, zakładając oczywiście, że lobbysta jest człowiekiem dobrej woli, czyli nie jest człowiekiem takim, który usiłuje coś komuś wmusić wbrew obiektywnemu interesowi tej osoby. A niestety, w ten sposób jest postrzegany z punktu widzenia dziennikarzy; dla mnie o tyle istotna jest dana osoba, że ja mniej słucham na temat jego produktu, bo najczęściej ci ludzie oficjalnie przedstawiają swój produkt jako najlepszy na świecie i nie ma żadnych wątpliwości, że on jest najlepszy na świecie, natomiast po cichu mówią, jakie są wady produktu konkurencji. [...] zawsze zaletą takich układów jest to, że ci ludzie wewnętrznie siebie nie lubią, [...] Jeśli chce się uzyskać dobrą informację, w miarę kompetentną, w miarę pełną, rozmowa z dwoma lobbystami,

> z których jeden proponuje produkt A, a drugi produkt B, powoduje, że mam pełną informację o słabościach produktu A i produktu B. [W7]

Ten negatywny wizerunek lobbingu jest jednak bardzo silny i może również oddziaływać na pracę dziennikarzy – w ten sposób, że obawiają się oni skojarzeń własnej pracy z lobbingiem, gdy formułują oceny, które mogą być interpretowane jako działanie na korzyść bądź niekorzyść przedstawianych przez nich firm czy instytucji.

> Przede wszystkim uważam, że pierwszą, podstawową cechą lobbingu powinna być jawność. To znaczy powinniśmy jawnie występować, jako rzecznicy pewnych interesów, pewnych grup interesów i mówić, z czym one są sprzeczne, co jest dla nas korzystne, co będziemy mogli dać w zamian. Uważam, że taki uczciwy lobbing byłby potrzebny. No i przede wszystkim jakaś przebudowa świadomości także wśród mediów, bo ja chętnie bym się spotkał z lobbystą i jednej, i drugiej strony, żeby wysłuchać ich, i zacytował ich w artykule. Ale jest taki paraliż związany z jakimiś ewentualnymi oskarżeniami. Jeżeli ja teraz krytykuję, to znaczy powoduję, że to jest niemożliwe. Ja teraz krytykuję firmę farmaceutyczną, to znaczy nie firmę farmaceutyczną, a działania prezesa NFZ-u, który wprowadził monopol jednej firmy, wbrew wszelkim procedurom, i atakuję jego postępowanie. Nie atakuję konkretnego leku, to też jest istotne. Natomiast od razu automatycznie jest mi przypisywane działanie na korzyść. Jest bardzo niewielu dziennikarzy, którzy się tego podejmują, bo się obawiają jakiegoś takiego napiętnowania – występowania jako rzecznika pewnej frakcji. Myślę, że instytucje pozarządowe i także instytucje nawet państwowe powinny docenić takie dziennikarstwo, które może działać na czyjąś korzyść, ale nie jest celem tego dziennikarstwa działanie na czyjąś korzyść, tylko atakowanie patologii, zwalczanie patologii. A tutaj bardzo często przejawiają nerwowość i obawy różne, i media, i też chyba ustawodawcy. Generalnie, widzę coś takiego. I trzeba mieć bardzo dużo odwagi, żeby występować przeciwko czemuś takiemu. A jeżeli tego nie będziemy robić, to powoduje, że obowiązuje pewna zmowa milczenia. Dwóch stron nawet, które się nawzajem będą szachować rozmaitymi oskarżeniami, ale efektem tego będzie utrzymanie jakiejś patologii cały czas. [W20]

Naszych rozmówców pytaliśmy, jakiego rodzaju zachowania uznają za lobbing niedopuszczalny. Wskazywano na posługiwanie się kłamstwem, łamanie prawa, prowadzenie działań nielegalnych. Lobbing niedopuszczalny to przede wszystkim jednak gratyfikacje finansowe uzyskiwane dzięki popieraniu korzystnych dla lobbującego rozwiązań. Wówczas jest wręcz utożsamiany z korupcją, w przeciwieństwie do przedstawiania informacji i jawnej perswazji.

> [...] No, jeżeli ktoś komuś by płacił, czyli jeżeli mielibyśmy już do czynienia z korupcją tak naprawdę. Ja rozumiem, że ktoś kogoś próbuje przekonać do swoich racji czy do tego, żeby jego firma czy firma, którą reprezentuje, ma jakieś tam interesy określone. I on próbuje coś załatwić dla osób, które reprezentuje, jeżeli przy tym wszystkim będzie miało z tego zysk państwo czy obywatele, to w ogóle jest super. Natomiast niedopuszczalne jest to, moim zdaniem, żeby lobbysta w jakikolwiek sposób wynagradzał osoby, które by mogły mieć wpływ na dane zmiany, czy ustawowe, czy też inne prawne, na podejmowanie jakichś konkretnych decyzji

w konkretnych sprawach. Bo to rzeczywiście nie jest już lobbing, to jedno z drugim nie ma nic wspólnego. Ja wolałbym, żeby lobbyści, jeżeli już chcą w jakikolwiek sposób przedstawić swoje racje – to się zresztą w Sejmie ostatnio zdarza, że są organizowane sympozja czy spotkania na jakieś tematy – ja bym wolał, żeby oni szukali tego typu dróg, żeby dotrzeć do mediów, żeby przedstawić swoje racje. Są firmy czy instytucje, ale to już są firmy, które mają swoje działy PR i one w ten sposób próbują wpłynąć na dziennikarzy, że informują na bieżąco o tym, co się dzieje w jakiejś ich sprawie, co robią w danej konkretnej sprawie, by na coś tam mieć wpływ. I wolałbym, żeby wojna na argumenty była tylko i wyłącznie wojną na argumenty, a nie na zasobność portfela, bo to jest chyba pierwsza, podstawowa rzecz, czego bym u lobbystów w ogóle uznawał, że jest niedopuszczalna, czyli właśnie opłacanie osób, które mogłyby mieć wpływ na cokolwiek. Zwłaszcza polityków, no i dziennikarzy, którzy się kręcą po Sejmie, bo wiadomo, że oni w jakiś sposób pośrednio mogą mieć wpływ na to, co się potem zdarzy. [W18]

Byłyby to w moim przekonaniu wszelkie formy działań, których nie dopuszcza ustawa, które w jakiś nieformalny sposób chcą wpłynąć na przebieg procesu legislacyjnego, na to, w jakim kierunku pójdą postanowienia legislacyjne, czyli pewnie będzie to też związane z korupcją, bowiem mogą wchodzić w grę czasami naprawdę duże pieniądze. [W8]

Na pewno przekonywanie dziennikarza, żeby pisał pod dyktando [...] to już jest dla mnie lobbing. Ale z drugiej strony, jak można przekonać dziennikarza, nie wiem, można go czymś przekupić może, jakimś gadżetem atrakcyjnym. To myślę, że tak. To jest absolutnie niedopuszczalne. Bo to forma korupcji po prostu. [W19]

Takie na pograniczu korupcji – pożyczanie sprzętu, samochodów, mercedesów full wypas. To jest wszystko naganne. Oficjalnie to jest wszystko użyczenie. Tak więc prezentowanie nie jest O.K.; też nie jest w porządku, jak politycy nie wiedzą, z kim rozmawiają, czyli chodzi tu o podszywanie się na przykład pod pracowników biura. [W3]

[...] miarą, czy dana rzecz została przekroczona jest sytuacja, kiedy lobbysta usiłuje osobiście zainteresować daną osobę jakimś działaniem prawnym albo na granicy prawa, poprzez formę zadośćuczynienia, na przykład łapówki – to już jest przestępstwo. Ale tutaj dochodzimy do pewnej sfery niejasnej. Czy na przykład wyjazd, ażeby daną rzecz obejrzeć, to już jest forma przekupstwa, czy nie? Oczywiście, można powiedzieć, że nie, bo jeśli chcę się zapoznać z danym produktem, to muszę pojechać do fabryki i zobaczyć, jak on powstaje, natomiast jeśli to spotkanie wygląda tak, że jest jeden dzień wizyty w fabryce, a pięć dni opalania się w jakimś pięknym kurorcie, to jest to już działalność lobbingowa. Granice tego są ustalane dość jasno. [W7]

Istotny jest również brak jawności w działalności lobbingowej.

Ja mam wrażenie, że w Polsce jest tylko taki lobbing nieformalny. Myślę, że niewiele jest sytuacji, gdy ktoś przychodzi i mówi: „jestem lobbystą, występuję w imieniu tego i tego i będę namawiał do tego i tego". Ja mam wrażenie, że to głównie jest lobbing wpływu, podrzucania jakiejś informacji, niekoniecznie ujawniania w całości swojej roli. A co dokładnie, naukowo oznacza to stwierdzenie, to nie wiem. [W9]

Jako przejaw niedopuszczalnego lobbingu wskazuje się również posługiwanie się nieprawdziwymi informacjami.

> Posługiwanie się kłamstwem na pewno jest niedopuszczalne i nieetyczne. Jeżeli lobbyści optując za swoimi rozwiązaniami, dają politykom, dziennikarzom fałszywe dane, to jest to ewidentne przekroczenie zasad. Może nie jest to coś kryminalnego, ale przekroczenie zasad na pewno. [W1]

Również oddziaływanie na dziennikarzy traktuje się jako niedopuszczalne:

> Uważam, że lobbysta powinien skupić się na politykach, a nie na dziennikarzach. Tak uważam. To burzy obiektywizm dziennikarski. Takie działania: „zapraszam na lunch, dobry obiadek zjesz, nie będziesz głodny w tym Sejmie" – uważam, że nie powinno tego być. [...] Ja zawsze odmawiam. Zdarza się, że sami politycy chcą zaprosić dziennikarzy na obiad. Ja nie przyjmuję takich zaproszeń. Na kawę z politykiem pójdę, ale staram się płacić, bo to ja chcę uzyskać jakieś informacje. Lobbysta nie jest mi potrzebny do zdobycia informacji. Czasem zdarza się tak, że lobbysta handluje informacjami, ma jakieś rzeczy, które próbuje sprzedać dziennikarzowi za darmo, ale w domyśle oczekuje jakiegoś rewanżu kiedyś. [W3]

6.2.2. Przyczyny niedopuszczalnego lobbingu i sposoby jego ograniczenia

Jako główne przyczyny istnienia niedopuszczalnego lobbingu wskazywano:

- styl i sposób tworzenia prawa w Polsce, brak transparentności procedowania:

> Na pewno słaba transparentność w powstawaniu prawa, to, że ustawy powstają w dużej mierze trochę na kolanie, trochę pod stołem. Nie za bardzo wiadomo, kto za co odpowiada. Kiedy sytuacja robi się gorąca, wszyscy umywają ręce. Czyli jest takie słabe udokumentowanie procesu legislacyjnego. To wszystko się dzieje w sposób taki trochę nieprotokołowany, poza głównym nurtem, obiegiem, w sposób kuluarowy. Na pewno też trochę dlatego, że stan polskiej klasy politycznej jest jaki jest, że zasobność portfela jest jaka jest, że droga, którą ludzie idą do polityki jest jaka jest. To wszystko owocuje takimi, a nie innymi sytuacjami. [...] ilość ustaw, które powstają, jest strasznie duża, ciężko się nimi wszystkimi zajmować i zdarza się mnóstwo kwiatków. Im bardziej proces legislacyjny jest prześwietlany medialnie, tym pokusa ulegnięcia jakimś nielegalnym naciskom lobbingowym jest mniejsza. [W1]

> Po pierwsze, niejasne prawo i niejasny proces decyzyjny. [W7]

- poziom klasy politycznej, poziom jej kompetencji

> Jeśli przy każdych wyborach parlamentarnych połowa składu Sejmu się wymienia, to ci ludzie, którzy są w Sejmie, wiedzą, że będą mieli jakiś czas po posłowaniu i przychylność dużych koncernów dla ich dalszej drogi życiowej jest bardzo istotna. Jeżeli jesteśmy ekspertem od telekomunikacji i zajmujemy się w Sejmie tymi sprawami i jeżeli zrobimy coś po myśli takiego koncernu, to po odejściu z polityki praca w tym koncernie będzie łatwiejsza do zdobycia. To są proste rzeczy. Polscy politycy, przy swojej niezasobności i dość miękkim kręgosłupie, myślą takimi kategoriami. Niestety. [...]

Można brać do polityki tylko Katonów, ale za dużo takich ludzi, którzy lgną do polityki, nie ma. Póki będzie ludzka słabość i ludzkie małości, póty lobbing nielegalny, nieoficjalny, podskórny będzie miał się doskonale, tak jak ma się doskonale w znacznie starszych demokracjach niż polska. Można go jakoś ograniczać przejrzystością tworzenia prawa, tym, że to się będzie odbywało w trochę bardziej sformalizowany sposób, że ktoś, kto optuje za określonym rozwiązaniem, musi wprost to powiedzieć, będzie się musiał z tego wytłumaczyć. A tak, mamy sytuacje, że na etapie przepisywania ustawy na komputerze dochodzą jakieś nowe rzeczy. [W1]

Słabość charakteru osoby, która ulega i chciwość. [...] Taka chęć ustawienia się w przyszłości. Na samym końcu też bym głupotę wymieniła, bo ludzie też to robią z głupoty – na przykład poseł Pęczak, który dał się skorumpować mercedesem z firaneczkami. Też cynizm tych, którzy lobbują, odgrywa rolę. [W4]

Jakiś postęp w tej klasie politycznej jednak następuje, mamy pewną grupę technokratów, na których pewnie ciężko się prowadzi lobbing, bo oni znają mechanizmy rządzące polityką i rynkiem. Ale jest spora grupa polityków nieprofesjonalnych, w których wchodzi się prosto jak w masło. Tłumoków jest mnóstwo wśród polityków. Wyszkolonemu lobbyście łatwo takich zdobyć. Ale, tak jak mówię, teraz tych osób jest mniej niż parę lat temu. Dopóki klasa polityczna nie będzie okrzepnięta i nie będzie tak, że dziewięćdziesiąt procent klasy politycznej to technokraci, stworzeni do tego, żeby być politykami, będzie łatwo lobbing prowadzić. Teraz posłem zostaje osoba, która wcześniej była asystentem w zakładzie fryzjerskim „Fantazja" – znam takiego jednego posła. [W3]

- mentalność, doświadczenia i przyzwyczajenia wyniesione z poprzedniego systemu

Polacy są wychowani w systemie komunistycznym, gdzie wszystko sprowadzało się do tego, jak tu oszukać państwo. Ta mentalność w nas tkwi – jak tu zakombinować, przycwaniakować. Tego wyplenić się nie da – zawsze w kimś będzie taka pokusa, żeby coś nielegalnie załatwić. Tak że tu się nic zrobić nie da. Gdyby powstawała jakaś nowa ustawa lobbingowa, to wiadomo, że lobbyści by ruszyli na Sejm, że tak nie ma być, bo coś tam. [W4]

Myślę, że to jest jednak pokłosie poprzedniego systemu, gdzie wszystko się po prostu załatwiało, wszędzie było załatwiactwo generalnie. A poza tym cały czas mówi się o korupcji w służbie zdrowia, więc to też jest taki spadek niechlubny, który odziedziczyliśmy po poprzedniej epoce. I to tak w mentalności cały czas się gdzieś jeszcze odkłada. [W19]

Przede wszystkim tradycja duża. Nie mieliśmy oficjalnych reprezentacji, grup lobbingowych nigdy, to znaczy do tej pory. Praktycznie te grupy lobbingowe są promilem tych, którzy mają jakieś interesy do załatwienia. Więc brak transparentności po prostu. No i też przyzwyczajenie... w kadencji – ja ją najlepiej pamiętam, więc o niej mogę mówić – kadencji lewicy. Kiedy lewica rządziła, większość rzeczy była załatwiana *face to face* i za pomocą różnych układów. [W20]

Jest osiemnaście lat od wyborów i już naprawdę nie demonizujmy. Pewnie jakieś rzeczy w mentalności ludzi zostały, ale ja bym tego chyba nie przeceniał. To pew-

nie miało ogromne znaczenie, nie wiem, na początku lat dziewięćdziesiątych, bo w komunizmie to jakoś funkcjonowało i pewne mechanizmy na pewno zostały przeniesione. Natomiast, czy w tej chwili to jest ciągle żywe? Pewnie trochę tak, ale ja bym tego nie przeceniał. [W21]

Jakie są wobec tego, zdaniem dziennikarzy – naszych rozmówców – sposoby na ograniczenie niedopuszczalnego lobbingu?

- praca nad poprawą obyczajów, bez fetyszyzacji regulacji prawnych

  Myślę, że nie ma w chwili obecnej konieczności tworzenia surowego prawa antylobbingowego, sądzę, że to, które jest, jest wystarczająco surowe. Myślę, że więcej tutaj można zrobić w kategoriach obyczajów. Bo nawet najlepsze prawo nie sprawi, że człowiek aniołem się stanie i parę takich sensownych rozwiązań, które miały charakter antykorupcyjny i trochę antylobbingowy – bo najczęściej chodzi nam o ten charakter korupcjogenny lobbingu – które miały to powstrzymać, przerodziły się niestety w swoją karykaturę. Takie rozwiązania, na przykład: człowiek, który kończy pracę na danym stanowisku, nie może jej podjąć, powiedzmy, w ciągu dwóch lat. To miało chronić kadrę menedżerską w Spółkach Skarbu Państwa przed tym, aby oni nie pasożytowali na tym majątku, nie czynili jakichś wątpliwych rozwiązań służących raczej im, a nie konkurencji, a później nie mogli znaleźć zatrudnienia w konkurencji w nagrodę za ich dotychczasowe działania. No i to się robi w ten sposób, że robi się sowite odprawy, które zapewniają byt przez dłuższy czas. Rodzi się pytanie: czy o to chodziło? Ja nie wiem, czy o to chodziło. Myślę, że im więcej jawności i więcej przedstawiania komu o co chodzi, tym lepiej. A o szkodliwej działalności lobbingowej... widać to wszędzie, na przykład raport Macierewicza zawiera totalne głupoty, ale to totalne głupoty, na temat transportera „Rosomak". Totalne idiotyzmy, które powstały z jakichś kwitów kolekcjonowanych przez Wojskowe Służby Informacyjne, zbieranych od firm lobbingowych. A tamci idioci stwierdzili, że to jest po prostu prawda. I już. [W7]

- jasne procedury i regulaminy pracy w parlamencie i ich egzekwowanie – precyzja oświadczeń majątkowych i sprawdzanie ich prawdziwości, notatki służbowe ze spotkań z lobbystami, przedstawicielami różnych organizacji, stowarzyszeń

  [...] na pewno bardzo dokładne oświadczenia majątkowe posłów. Ja prawie co roku przeglądam te oświadczenia majątkowe i one są bardzo dowolnie wypełniane, w mojej ocenie. Gdyby tu były bardzo ścisłe reguły, co należy uwzględnić, a co nie, to wtedy część nieformalnych korzyści można by było wykryć. Na pewno to. Pewnie do końca lobbingu się nie da wyeliminować, bo to część działalności, część procesu tworzenia prawa i na takiej zasadzie działa też Parlament Europejski. Ale z tego, co słyszałam w Parlamencie Europejskim, jest to bardzo precyzyjnie określone. Bo nawet jeśli lobbysta nie przychodzi na komisje, a chce się z posłem, eurodeputowanym umówić na lunch, jest to notowane. Więc tego typu też... jeśli nie uczestniczy w komisji, a chce się spotkać z posłem – to konieczność ujawnienia takiego spotkania w ten lub inny sposób. [W8]

Natomiast ja uważam, że ta rejestracja jest konieczna. Wyobrażam sobie, że w państwach, gdzie ten przemysł lobbingowy jest bardziej rozwinięty, takie zasady obowiązują. I wydawałoby mi się to zdrowe, gdyby działało, że jest to ucywilizowane. Niemniej jednak, tutaj w Sejmie nie widziałem nikogo z plakietką „lobbysta" nigdy w życiu, od dziesięciu lat. Wcześniej widziałem takie osoby, choć bez plakietki. Ostatnio Ministerstwo Zdrowia wprowadziło taki nakaz, że wszyscy lobbyści czy przedstawiciele firm medycznych, choć to w sumie to samo..., ci, którzy rozmawiają z urzędnikami ministerstwa i muszą być rejestrowani przez ministerstwo. Tego, rozumiem, w ustawie nie ma, to minister Kopacz wprowadziła sama. Nie wiem, czy inni ministrowie też coś takiego wprowadzili, przynajmniej nic nie słyszałem, więc pewnie ta ustawa ma kilka takich białych plam, które należałoby wypełnić przepisami. [W9]

- działalność samych firm zawodowych lobbystów – informowanie o sposobach ich działań, stosowanych procedurach, unikanie zachowań, które mogą sprawiać wrażenie próby przekupstwa

Przede wszystkim myślę, że dużą rolę tutaj mają do odegrania same firmy lobbystyczne. [...] one powinny bardziej pokazywać, na czym polega ich praca. Nie tylko w mediach, jeżeli coś jest mało jawne, to ludzie się zaczynają domyślać, sami sobie wymyślać jakieś teorie, dopowiadają sobie. Natomiast jeżeli coś jest bardzo jawne, bardzo przejrzyste, to wiadomo, na czym to polega i jest jasność w ich działaniach. Jeżeli te firmy lobbystyczne działałyby w Sejmie i ja bym wiedział, że ktoś ma plakietkę albo się przedstawia, że on jest z takiej czy innej firmy lobbystycznej, to wiemy, z kim mamy do czynienia, i wiadomo, że nie oczekujemy od takiej osoby pieniędzy czy nie wiadomo jakich działań. Natomiast czasami dobrze byłoby wiedzieć, że taki człowiek istnieje, że ktoś taki jest, bo czasami ja bym na przykład potrzebował kontaktu z daną firmą, przedstawienia ich wyobrażenia o danej sprawie, żeby przedstawili swój punkt widzenia. I często mam problem, jak dotrzeć, a tak wiem, że jest taki ktoś, kto konkretnie tym się zajmuje, lobbuje na dany temat. Wtedy by może tego lobbingu nielegalnego też nie było, bo oni czasami właśnie działają w taki sposób dość dziwny i zaskakujący, przysyłając butelki alkoholu, którego ktoś nie pije [śmiech]. Ja bym wolał, żeby on mi przysłał swoją wizytówkę i napisał, czym się zajmuje, żebym wiedział, z kim mogę się ewentualnie skontaktować, gdy będę potrzebował jakichś informacji. [...] Łatwiej by mi było opisać, łatwiejszy kontakt jest, a oni – że nikt się nimi nie zajmuje, a jest jakiś problem. Nie ma problemu, jeśli wiem, dla kogo pracujesz i za kim stoisz. Byli też tacy lobbyści czy dalej są, którzy pracują z samymi politykami. To nie są ludzie, którzy lobbują na rzecz instytucji, ale lobbują na rzecz polityków, na rzecz partii politycznych, albo mają też swoich klientów, którzy są z różnych opcji. Ale dzwonią... ja wiem, że są takie osoby, mam z nimi kontakt. To jest przynajmniej jasna sprawa i gdy dzwonię, i mówię, że potrzebuję kogoś na dany temat, to wiem, że on mi kogoś zaproponuje, z kim pracuje... [W18]

- systematyczność w propagowaniu właściwych standardów, szczególnie poprzez media

[...] ale są takie fale w mediach, że jest zainteresowanie tym lobbingiem, przy okazji [...] kiedy wybuchła sprawa tych gier hazardowych. Jeszcze w kontekście rządów SLD, Jaskiernia. Wtedy też oczywiście znowu pojawiły się różne spekulacje i wypły-

> nął temat, co zrobić, żeby to jakoś uporządkować, powściągnąć te zapędy i ukrócić to zjawisko. [...] kiedy wychodzi jakaś gruba afera, wtedy wszyscy mówią: no tak, lobbing. Tak to funkcjonuje. [...] Może brakuje..., takiej ciągłości. Ktoś, nie wiem kto, może również dziennikarze... To do nas należy, absolutnie. Być może reporterzy śledczy bądź dziennikarze również sejmowi, żeby jednak tropili, interesowali się tym, jak to wygląda w praktyce. [W19]

Nasi rozmówcy zmiany w nastawieniu wobec lobbingu – ograniczeniu przejawów ostentacyjnego, niedopuszczalnego lobbingu, pogorszeniu się wizerunku lobbingu – przypisywali kilku przyczynom, które określiłabym jako trzy efekty: „efekt Rywina", „efekt PiS" i „efekt Dochnala".

- „Afera Rywina" nagłośniła nieformalne, nielegalne działania korupcyjno-quasi-lobbystyczne, a praca komisji pokazała anatomię procesu stanowienia prawa i jego patologie.

> Szczęście w nieszczęściu, ta sprawa Rywina, kwestie związane z wpływami w mediach, zwróciła uwagę na to, w jaki sposób powstaje prawo – pracownicy Kancelarii Sejmu, posłowie, dziennikarze zaczęli zwracać uwagę na to, kto przychodzi na posiedzenia komisji, kto zabiera głos, zaczęto wszystko rejestrować. Jak ktoś zgłasza jakąś poprawkę, też uzasadnienie musi być. Teraz trwają prace nad zmianą zapisów w regulaminie Sejmu. Jednym z pomysłów jest, żeby było tak, jak w Bundestagu: że jak ktoś zgłasza jakąś poprawkę, która rodzi koszty dla budżetu państwa, to jednocześnie trzeba wskazać, gdzie tych pieniędzy szukać. Żeby nie było tak, jak ze słynną ustawą 203 – fajnie, dajemy podwyżki pielęgniarkom na Boże Narodzenie. Wszyscy się cieszyli, tylko potem się okazało, że nie ma wskazanych źródeł, skąd te pieniądze brać. [W4]

- „Efekt PiS" – to nasilenie dyskursu publicznego dotyczącego korupcji, powołanie CBA, wzrost obaw przed uwikłaniem się ze strony polityków w dwuznaczne bądź jednoznaczne sytuacje związane z korupcją czy niedopuszczalnym lobbingiem.

> Przed laty, jak ludzie opowiadają, zdarzały się takie historie, że na podkomisjach podchodzili ludzie do polityków, mówili, że ten przepis to nie, że trzeba jakąś poprawkę wprowadzić. Teraz ogólnie wszyscy się bardzo pilnują, tyle się mówi o korupcji. Nawet jak poseł ma kogoś, kto mu pomaga, to konsultuje to z „górą", sam się nie odważy niczego forsować. Teraz partie są mocno skoszarowane, to działa jak armia. Lobbing oczywiście istnieje, same te dziwne przepisy, ile centymetrów ma mieć jakaś deska, ale tego nie widać. [W5]

> [...] nasilenie takich nieeleganckich zagrywek to jest trzy lata temu. Od trzech lat o takich rzeczach nie słyszę. Być może jest to efekt rządów PiS-u, tego, że się po prostu bano robić takie akcje w Sejmie. [W3]

> [...] kiedy jeszcze SLD było u władzy. Wtedy to tam wyglądało naprawdę... ten lobbing był dość widoczny i jednostronny. Mnie głównie uderza też to, jak robię jakiś materiał, że to są osoby, które przedstawiają... ale to jest też w jakiś sposób ich

zawód, po to przyszli do Sejmu, żeby tę sprawę w taki sposób załatwić, głównie walczyć o swoje, niekoniecznie o innych. [W6]

Pamiętam czasy AWS-u, kiedy największą grupą lobbingową były firmy telekomunikacyjne – to był czas podziału rynku telefonii komórkowej – i to, co się działo w gabinetach ministrów, zmienianych dość często, z ZChN-u. Akurat miałem to szczęście, że miałem tam dobrych znajomych w jego gabinecie politycznym. To przechodziło wszelkie granice. Tam po prostu były kolejki, najdroższe prezenty, każdy wyjazd. Też to było rok 1999–2000, zupełnie inny czas w polskiej polityce. Wtedy nikt tak naprawdę nie robił z tego problemu, że minister na przykład ma najnowszy telefon komórkowy, bo dostał od kogoś, kto się stara o koncesję na UMTS. Bo on go tylko testuje, no dostał, oczywiście wpisze go w rejestr korzyści. Nikt w tym nie widział nic złego. [W17]

- „Efekt Dochnala" – to zdecydowane pogorszenie wizerunku lobbingu i lobbystów, ukształtowanie negatywnych skojarzeń.

[...] na pewno bardziej utrudnione jest formalne lobbowanie, gdy jest się zarejestrowanym, jest to trudniejsze od tego nieformalnego lobbowania. Jak sobie przypomnimy choćby historię z Markiem Dochnalem, byłym posłem SLD i mercedesem z firankami i innymi historiami, pewnie nieformalne lobbowanie jest proste ze względu na to, że jest trudniejsze do wykrycia. [W8]

[...] po roku 2001, 2002, 2003 i 2004 słowo „lobbysta" stało się tak pejoratywne w Polsce, że, po pierwsze, nie ma już takiego zapotrzebowania na tego typu usługi. [W21]

Po tej akcji lobbysta równa się smród w klubie i posłowie wolą nie rozmawiać z lobbystami, jak widzą, że to są lobbyści. Jest to więc takie zamknięte kółko – ja się nie przyznam, jeśli mnie nie zapytasz, kim jestem, a z drugiej strony nie mogę tyle, ile bym mógł, gdybym działał oficjalnie. [W3]

Ten zły wizerunek powoduje w praktyce ograniczenie i trudności w rozwoju legalnego lobbingu i działalności profesjonalnych lobbystów:

Jak ktoś się przedstawia jako lobbysta, to już się spala na starcie... [W2]

Bardziej utrudnioną rolę mają te osoby zarejestrowane, ze względu na to, że są jawne, wiemy, z kim mamy do czynienia, jakich działań się spodziewać i się na nie uprzedzić lub nie. [W8]

6.2.3. Formy lobbingu i działań lobbystów

Na podstawie wypowiedzi dziennikarzy można wyróżnić kilka typów lobbingu, niezależnie od jego charakteru – czy jest to lobbing oficjalny, czy niejawny bądź niedopuszczalny:

- lobbing „polityczny" – gdy do wpływania na decyzje wykorzystuje się aktualnych, ale przede wszystkim byłych polityków oraz ich znajomości i kontakty

W Sejmie AWS-u, kiedy premierem był Buzek, była grupa posłów AWS-u, która była wpływowa, była nazywana „partią Solorza". To byli ludzie powiązani w jakiś sposób z Solorzem, prezesem Polsatu i oni nie dopuszczali, żeby powstały przepisy, które będą uderzać w jego interesy. Nie było to chamskie proponowanie jakichś przepisów, nikt nie chciał w takie otwarte karty grać, ale oni byli skuteczni. Do tej grupy należał Janusz Tomaszewski, Marek Markiewicz. Była też rozpowszechniona teoria, już w tamtej kadencji, że w Sejmie jest „partia TP S.A." i jak, na przykład, były jakieś pomysły demonopolizacyjne, które mogły osłabić Telekomunikację, to oni robili wszystko, żeby tak się nie stało. Była też za PiS-u przepychanka, kto ma zostać prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Została nim Anna Stróżyńska, ale była dość mocna blokada przeciwko tej kandydaturze, nawet w PiS-ie samym. Poseł Mężydło, który był zaciekłym wrogiem TP S.A., opracował tę kandydaturę i wynegocjował ją u premiera Marcinkiewicza. W tamtym czasie za członka „partii TP S.A." uważany był obecny wiceminister infrastruktury z PO.

[...] Wydaje mi się, że firmy, które są bardziej na polskim rynku zakorzenione, opierają się bardziej na zatrudnianiu byłych polityków, którzy mają kumpli. To jest też znane, że wielu polskich przedsiębiorców lubi zatrudniać byłych polityków, bo wiedzą, że oni zapewniają przełożenie na obecnych polityków. Mówiło się wielokrotnie, że Aleksander Gudzowaty, Ryszard Krauze zatrudniali byłych polityków. Ta lista jest bardzo długa. [W2]

To są chyba też często byli politycy, [...] którzy przechodzą do biznesu, do jakichś firm farmaceutycznych [...]. Wydaje mi się, że tam też można ich szukać, ich wpływów. Nie wiem, albo to są byli politycy, mogą to być byli pracownicy ministerstw, byli urzędnicy, byli członkowie gabinetów politycznych, ludzie obracający się w kręgach politycznych, mający tu obycie, kontakty i pewną łatwość w nawiązywaniu nowych kontaktów, którzy nie boją się polityków. [W10]

Wiem tylko, że niektórzy byli posłowie taką działalnością się zajmują, ale dokładnie, jak funkcjonują [...] im pewnie łatwiej jest prowadzić nieformalne działania i akcje, ze względu na to, że znają część posłów i pewnie wtedy na zasadzie wolnych strzelców łatwiej jest im działać. [W8]

- lobbing „poselski" – gdy sami posłowie walczą o własne interesy; dyżurnym przykładem jest tu ustawa o biopaliwach, a także ustawa o sklepach wielkopowierzchniowych i przepisy o zestawach głośnomówiących (dokładniejsza charakterystyka działań przedstawiona w pkt. 6.2.4. Przykłady lobbowanych ustaw)

Ja myślę, że posłowie zawsze próbują przekonać do swoich idei czy ideologii, jeśli nie politycznej, to gospodarczej, bo myślę, że każdy z nich gdzieś pracował, gdzieś pracuje, gdzieś będzie pracował. [W6]

- lobbing „dziennikarski" – kiedy w charakterze nieformalnych, niejawnych lobbystów występują dziennikarze lub osoby występujące w charakterze dziennikarzy, a niekiedy podszywające się pod dziennikarzy

Wiem, że są [dziennikarze, którzy lobbują]. Myślę, że to często może sprawiać wrażenie, że to jest albo kolega, znaczy on już mnie przekonał, że to jest dobre rozwiązanie, więc jeżeli ja wiem, że kolega będzie o tym pisał, jak ja mu przedstawię tę sprawę z punktu widzenia dziennikarza, to może on napisze o tym dobrze i kolega będzie zadowolony. A ja potem mogę mu powiedzieć, że to ja go przekonałem. Ale jeśli chodzi o kontakty lobbyści – dziennikarze to jest totalna samowolka, naprawdę. Mniej może to dotyczy dziennikarzy politycznych, bo oni mniej się zajmują kwestiami, które lobbystów interesują, a w momencie, kiedy coś już się robi aferalne, to też jest to już inna sytuacja. Chociaż myślę, że sprawy gospodarcze, jacyś tam piszący np. o podróżach, o biurach podróży... Ja np. mam kolegę, który od wielu lat pracuje jako dziennikarz motoryzacyjny i on nie widzi nic złego w tym, on nie ma swojego samochodu, nie potrzebuje, dlatego że co dwa tygodnie jeździ innym samochodem, który dostaje od firmy, [...] jak ma o nim pisać, to musi nim pojeździć, musi się zorientować, czy on dobrze jeździ. „Jak pan będzie miał kłopoty jakieś z tankowaniem, to my zatankujemy. Rozbił pan, nic się nie stało, panie redaktorze". To jest sytuacja skrajna, ale sytuacja ewidentna, dlatego że czysto ludzkie podejście... po takim prezencie od firmy na miesiąc, to ja o tym samochodzie będę pisał dobrze, bo to fajny samochód. Czysto ludzkie, a korupcja ewidentna, to czysta korupcja. I tak, jeśli chodzi o dziennikarzy, to się bardzo zmieniło, bo ja pamiętam jeszcze – to było chyba z osiem albo dziewięć lat temu – taki straszny żal w środowisku dziennikarskim się pojawił, bo była konferencja, bodajże to była firma Dacia, i dziennikarze, którzy zostali zaproszeni na konferencję, dostali laptopy. I to byli dziennikarze gospodarczy z szanowanych dzienników, co niektórzy się unieśli honorem i te laptopy oddali. Bardzo się wtedy pukano w głowę, że jaki to totalny idiotyzm. Ale generalnie był taki żal, że dlaczego ja na tę konferencję nie byłem zaproszony. Przecież ja nie musiałbym o tym napisać. Żaden przyzwoity lobbysta, czy też PR nie mówi, że dziennikarz musi o tym materiał napisać, nie molestuje go: „dlaczego pan tego nie napisał?". Jest totalne: „oczywiście, pan redaktor zrobi, co pan uważa, naprawdę". Ale im bardziej takie głaskanie, to dziennikarz jest ułagodzony i dochodzi do wniosku, że przecież gdyby to było coś nie halo, to on by na mnie jakoś naciskał, ale nie naciska, więc jest wiarygodny. [W17]

Jest jeden dziennikarz pewnego miesięcznika branżowego – nie będę podawał jego nazwiska – pojawia się dość regularnie w Sejmie i kręci swoje lobby. Słyszałem parę jego rozmów, nie były to rozmowy dziennikarskie. [W3]

[...] bo niestety jest w polskim parlamencie tak, że lobbyści są, a my nie mamy nawet świadomości, że oni nimi są. Bo on jest twoim kolegą, ma taką samą akredytację jak ty, niby zajmuje się takimi samymi rzeczami. I dopiero wchodząc w jakąś akurat wąską działkę, w pewnym momencie można się zorientować, że coś jest nie tak, bo ja rozmawiam jak dziennikarz, a on rozmawia jak przedstawiciel którejś ze stron sporu. I to jest bardzo niezręczna sytuacja. [...] podczas analizowania akredytacji sejmowych przyznawanych, powiem szczerze, że włosy stawały mi dęba, bo o akredytacje sejmowe dziennikarskie występowali ludzie, którzy – na kilometr widać – nie są żadnymi dziennikarzami, tylko są lobbystami. Zależy im tylko na tym, żeby posiadać te legitymacje, ponieważ to ich uwiarygadnia, że on nie występuje jako lobbysta, od którego polityk mógłby się jakoś odżegnywać i być może wykorzystuje nasz zawód, żeby załatwiać swoje brudne czy czyste interesy, ale na pewno

w niezbyt *fair* sposób. [...] To są głównie rzeczy związane z medycyną i farmaceutyką. To są jakieś portale typu „Twoja Apteka", to są jakieś pisma, przeglądy medyczne, które nie wiadomo nawet czy się ukazują, a nawet jeżeli tak, to bez wątpienia ci ludzie, którzy tam pracują – przecież to jest finansowane z pieniędzy prywatnych spółek, czy to farmaceutycznych, czy to sprzęt medyczny, czy cokolwiek innego – nie realizują misji dziennikarza. Oni są typowymi lobbystami i trzeba nazwać te rzeczy po imieniu. [W17]

[...] trzeba być osobą naiwną, żeby sądzić, że wszyscy ci, którzy te legitymacje mają, to dziennikarze. Bo tylu dziennikarzy po prostu nie ma. Zasady przyznawania, wiadomo jakie są. [...] one w tej chwili się zmieniły, ale do któregoś momentu każda osoba, która założyła dowolną firmę, pisemko „Twoje Zdrowie", mogła otrzymać akredytację. I mówię – trzeba być osobą naiwną, żeby sądzić, że pod takim płaszczem nie kryła się czasami działalność lobbingowa. [W21]

Dziennikarze mogą również nieświadomie ulegać wpływom lobbystów.

[...] podstawowy warunek, który w polskim dziennikarstwie jest niestety wszechobecny, to niekompetencja dziennikarzy, znaczy pogoń za newsem, tak kolokwialnie to nazywając. Polega to na tym, że często atrakcyjne opakowanie jakiegoś bardzo dobrze zrobionego raportu, który zawiera w sobie elementy działające na wyobraźnię dziennikarzy, pokazuje problem z perspektywy na przykład szerszej grupy, czyli nie jest na pierwszy rzut oka łatwo dostrzec, że to może być działanie, które może mieć na celu właśnie kogoś zaatakowanie, tylko bycie rzecznikiem jakiejś grupy. I to jest bardzo atrakcyjne i wydaje się być bezpieczne. Więc wtedy dziennikarze wchodzą w to chętnie i często nie wnikają w to, kto jest autorem tych raportów, kto go przynosi. Raport – to jest oczywiście umownie powiedziane, chodzi o grupę informacji przedstawianych. Więc rzadko chyba sobie niektórzy zadają... mam nadzieję, że to jest kwestia tylko niewiedzy. [W20]

To były głośne sprawy, na przykład dotyczące Orlenu, Donbasu, spółek paliwowych – wtedy były takie zagrania. Pojawiały się na przykład na stoliku dziennikarskim w Sejmie materiały prasowe nie wiadomo skąd i one dość jednoznacznie negatywnie opisywały jakąś firmę, dane rozwiązania. Teraz tego nie widziałem, nie ma tego wprost. Być może jest to w stosunku do polityków i dlatego ja tego nie widzę. [W3]

Mogą też być obiektem nacisków.

[...] jeden, wydawało mi się, z moich znajomych kiedyś zaproponował mi kawę, umówiliśmy się, a potem mi zaproponował, żebym mu mówił, co się dzieje w Sejmie w określonych komisjach czy też grupach i on mi jeszcze będzie ewentualnie za to płacił. Co już w ogóle uznałem, że to *sorry* i od tamtej pory zerwałem kontakt z tą osobą. Natychmiast zresztą zadzwoniłem, zaraz po tym spotkaniu, do swojego szefa i poinformowałem go, że coś takiego miało miejsce. [...] jeżeli to było działanie firmy lobbystycznej, to bardzo nieprofesjonalne, to po pierwsze. A jeżeli to było działanie jakieś inne, to wyglądało... Nie powiedział mi, jaką reprezentuje firmę i dla kogo miałbym pracować. W każdym razie wyglądała ta cała sytuacja bardzo – brzydko mówiąc – śmierdząco. [...] wydaje mi się, że jeżeli dziennikarz zgodziłby się na tego typu współpracę z kimkolwiek, no to jest skończony, to w ogóle nie jest

> dziennikarzem, to w ogóle, o czym mówimy. Ale coś takiego miało miejsce. [...] wiem, że jeden z moich kolegów dziennikarzy w pewnym momencie zmienił branżę i też potem lobbował na rzecz chyba firmy farmaceutycznej. Chodził po Sejmie i od czasu do czasu kogoś próbował namówić, że może by się tam zajął, może by poszedł do tej komisji i zobaczył, co oni tam robią w takiej czy innej sprawie, dotyczącej takich czy innych leków. Ale już wiedzieliśmy, że on nie pracuje w mediach, wiedzieliśmy, że już został zwolniony czy sam odszedł i jest lobbystą tak naprawdę, ale dalej posługiwał się przepustką sejmową dziennikarską i chodził po Sejmie jako właśnie dziennikarz. Więc jak rozmawiał z politykami, to oni byli nawet nieświadomi tego, że już nie rozmawiają z dziennikarzem, tylko rozmawiają z lobbystą. I w ten sposób, być może, miał też jakiś tam wpływ na nich do pewnego momentu. [W18]

Sami rozmówcy odżegnują się od działalności lobbingowej.

> Żeby dziennikarz za czymś biegał? Nie. Nawet jak była sprawa naszego uzysku dziennikarskiego, kiedy był pomysł Marcinkiewicza, żeby zlikwidować uzysk dla dziennikarzy, to były oczywiście jakieś żarty, „co wy robita?". Ale tylko żarty. Nawet dziennikarze unikali wręcz robienia materiałów na ten temat, żeby nie być posądzonym o jakiś lobbing, jakieś naciski. [W5]

Zwracają jednak uwagę, że ich działalność zawodowa to również forma wywierania wpływu na różne decyzje poprzez odwołanie się w sposób jawny do siły opinii publicznej.

> [...] ja lobbowałem bardzo silnie na korzyść sprawy, na korzyść Funduszu Alimentacyjnego na przykład. Czy też na korzyść taksówkarzy. I robiłem to z dużym przekonaniem, dlatego że uważałem, że przepisy były złe. Jeśli chodzi o Fundusz Alimentacyjny, one odbierały pieniądze dzieciom... to konkretnie powiem, bo to jest istotne. Wysokość alimentów w Polsce do 2003 roku była [...] zróżnicowana, opłacana przez państwo za tych rodziców, którzy nie byli w stanie płacić sami, i była w wysokości od 50 złotych do chyba 600. I państwo to wyrównało i dało wszystkim po 170 złotych. Tak że ludzie głodowali i bardzo się zaangażowałem w to, już poza moją pracą zawodową, taką w rozmowach. Sam musiałem lobbować, dyskutując z politykami, przedstawiając im swoje racje automatycznie, no, wchodziłem w takim nieźle konotowanym pojęciu lobbingu, byłem lobbystą, tak. Lobbowałem za takimi rozwiązaniami. Z tym, że jest to dużo łatwiejsze, kiedy się pracuje w tabloidach. Tabloidy mają bardzo taką często nawet populistyczną linię i one się angażują jednoznacznie po jakiejś stronie. To jest czytelne. My jesteśmy przeciwko ministrowi, bo jesteśmy za ofiarami wypadku, którym on nie chciał zapłacić czegoś tam. To jest bardzo czytelne i na poziomie *stricte* tabloidowym jest to dopuszczalne, transparentne, widoczne. Każdy wiedział, że ja byłem przeciwko Funduszowi Alimentacyjnemu, każdy wiedział, że ja byłem przeciwko kasom fiskalnym w taksówkach, wprowadzanym w ten sposób. Bo też uważałem, że tam było niezachowanie procedur, tak że jak najbardziej. To znaczy, ja nie mam z tym problemu, bo nie przyjmuję żadnych korzyści. Przecież matki nie będą mi płacić, nie mają z czego nawet. [W20]

- lobbing „taktyczny" – gdy wskazuje się, jakiego rodzaju zabiegi i działania stosują lobbyści, np. „obstawianie kluczowego" posła i dobry wizerunek

[...] w momencie, kiedy w parlamencie są tak naprawdę cztery partie, to w takich sytuacjach szczegółowych, a one najczęściej stają się elementem pewnego lobbingu, takimi pracami w klubie najczęściej zajmują się dwie, trzy, cztery osoby, a czasami jedna. Dlatego lobbyści dobrze wiedzą, że nie muszą atakować szefa klubu czy wiceszefa, dlatego, że on się na tym temacie totalnie nie zna. On się zda na opinię rzecznika danej sprawy w danym klubie. A jeśli klub liczy dwustu posłów, no to nie ma nic prostszego – przekonując jednego człowieka, przekonuje się praktycznie parlamentarną większość. No, ale to też wynika z tego, że parlament zajmuje się tyloma rzeczami, że takie drobne sprawy po prostu giną. Nikt się nad tym nie zastanawia. [W17]

Na pierwszy rzut oka widać, że ktoś ma o wiele lepszy garnitur niż pan Stasio. Facet z takiej firmy będzie miał garnitur za piętnaście tysięcy, a nie za tysiąc, będzie pachniał ładnie. Taki polityk zobaczy go i powie „kurde, jaki elegancki facet, da się z nim pogadać", a z takim panem Stasiem to on przez dziesięć minut kawę wypije i już. Widać, że tę otoczkę firmy mają dopracowaną i na polityków to działa. Politycy często pochodzą z jakichś dziur, to robi na nich wrażenie, jak facet wyjmie cztery komórki i wszystkie najlepsze, ma laptopa, super garnitur, ładnie pachnie, kobieta też ładnie ubrana, ładna, seksowna – takie osoby pracują w tych zagranicznych firmach. [W3]

- lobbing „legislacyjny" – gdy w charakterze lobbystów występują urzędnicy obsługujący parlament czy ministerstwa

Ta ustawa wyszła z Sejmu i Biuro Legislacyjne Sejmu nie zgłosiło do niej żadnych poprawek. Później powędrowała do Senatu, gdzie senatorowie nie zgłosili żadnej poprawki merytorycznej, natomiast Biuro Legislacyjne zgłosiło, o ile dobrze pamiętam, około siedemdziesiąt czy osiemdziesiąt poprawek, takich technicznych, prawnych. [...] to nie jest tak, że przychodzi sobie jakiś facet na komisję czy namawia jakiegoś posła, żeby w zamian za wycieczkę zagraniczną czy za samochód przepchnął jakąś poprawkę. I rzeczywiście, z mojego doświadczenia też tak wynika – jeśli siedzi na komisji prawnik z Biura Legislacyjnego i zgłasza jakąś poprawkę, która z natury powinna być techniczna i dotyczy tylko kwestii czysto prawnych, to rzeczywiście każdy przyjmuje to jako coś oczywistego i nigdy nie widziałem, by żaden z posłów się zastanawiał czy próbował się sprzeciwiać, czy sugerować, że coś jest nie tak z tą sugestią. Tylko po prostu każdy wychodzi z takiego założenia, że skoro mówi to prawnik, to rzeczywiście musi być tak, że ustawa w danym kształcie byłaby niekompatybilna z obowiązującym prawem. [...] to jest najprostszy sposób dla lobbystów, by lobbować w Sejmie. [...] Bo jeśli prawnik z Biura Legislacyjnego zgłasza jakąś poprawkę, to nikt nie zastanawia się, czy to jest wpływ jakiegoś lobbysty. Nikomu nawet by to nie przyszło do głowy, dlatego myślę, że to jest najprostszy sposób. Gdyby oni w jakiś sposób chcieli oddziaływać, nakłaniać jakiegoś posła, to też myślę, że nie stałoby się tak, że lobbysta spotkałby się z posłem w Sejmie, tylko gdzieś na mieście. Dlatego też dla dziennikarza jest to bardzo ciężkie coś takiego wytropić. [W10]

- lobbing „poprzez organizacje" – gdy za konkretnymi rozwiązaniami lobbują stowarzyszenia czy organizacje zawodowe

[...] często podczas dyskusji w sprawach rolnych, z tego co wiem, to się przedstawiciele przedstawiają, różnego rodzaju Stowarzyszenia Producentów tego, owego, rolników zajmujących się tym... czy uprawą chmielu. I oni za każdym razem mniej lub bardziej pojawiają się w Sejmie, tylko że nie są oznaczeni... I generalnie wiadomo, co oni powiedzą, że taka lub inna decyzja spowoduje katastrofę. [W7]

Myślę, że często związki coś próbują ugrać, jakieś organizacje pracownicze, ci pracodawcy prywatni na przykład, jeśli chodzi o prace nad kodeksem pracy. O! konsultacje społeczne, to też jest pole do lobbingu. Ale cały czas to mówię, można wprowadzać dobre i złe przepisy, trzeba tylko rozsądku na tej sali, gdzie posłowie podnoszą rączki do góry. [W4]

- lobbing „poprzez zmianę roli" – gdy działalnością *de facto* lobbystyczną zajmują się osoby oficjalnie występujące w rolach neutralno-informacyjnych, głównie eksperci, doradcy i asystenci posłów czy też goście. Pojawia się kwestia niezależności ekspertów i sposobu ich działania oraz wykorzystywania ekspertyz i tworzenia „własnych" ekspertyz. Istotny jest również brak precyzyjnych informacji o życiorysach, szczególnie zawodowych, ekspertów, doradców czy asystentów.

[...] czasami wiadomo, że ta ekspertyza jest [...] kto za tę ekspertyzę zapłacił, bo czasami mówimy, że ktoś ma ekspertyzę niezależnego eksperta. Tylko że ten ekspert już na dzień dobry wiedział, kto u niego to zamawiał i za czyje pieniądze jest to robione... Wtedy już na tę niezależność inaczej patrzymy i na wynik ekspertyzy. Chociaż bardzo często jest tak, że dany ekspert zarzeka się, że on tam wiedział, dla kogo to robi i tak dalej. [...] w tych przypadkach to jest tak, że jeżeli ekspertyza zamawiana jest przez komisję u jakichś rzeczywiście niezależnych ekspertów, to w porządku, na dodatek, jeśli oni rzeczywiście nie wiedzą na przykład, czego konkretnie dotyczy. Bardziej w sposób ogólny ich się informuje, to wtedy [...] ma ręce i nogi. Natomiast jeżeli ekspertyza jest sporządzana przez jedną ze stron, a zaraz mamy kontrekspertyzę sporządzoną przez drugą ze stron, to wiadomo, że te wszystkie ekspertyzy mogą mieć, chociaż oczywiście nie muszą, jakieś tam skażenie tym, że ktoś za tę ekspertyzę po prostu zapłacił i chciałby mieć coś z tego dobrego. A poza tym, nigdy nie możemy też wykluczyć, że dana firma zamówiła pięć ekspertyz, a przedstawiła w parlamencie na komisji tylko tę jedną jedyną, która jest dla niej pozytywna. Czasami lepiej poszukać własnego eksperta, niż korzystać z tego typu ekspertyz przedstawianych w Sejmie. [...] to często jest tak, że one są przedstawiane nie tyle przez samą komisję czy przez posłów, tylko przez firmę, instytucję. Ktoś, komu na czymś zależy przynosi własne ekspertyzy i od razu się na nie powołuje, że tutaj ma coś [...] wspaniałego, co może zmieni stanowisko posłów. [W18]

Lobbing pod ukrytą postacią. Czyli sytuacja, w której lobbysta przychodzi jako niby niezależny ekspert. A tak naprawdę zależy mu na załatwieniu tylko swojej sprawy. Myślę, że jest taki ukryty lobbing. [W6]

[...] jeżeli lobbysta występuje jako ekspert i zgłasza poprawki na komisji, to czy jest to działanie wykraczające poza, czy nie? Bo on teoretycznie jednocześnie może pełnić funkcję eksperta. A z drugiej strony, posłowie często odbierają to – ja wiem z rozmów z posłami, że często odbierają to w taki wręcz sposób, że lobbyści piszą

dużą część ustaw, ponieważ zgłaszają poprawki, [...] że posłowie z dużą rezerwą podchodzą do tych ekspertyz. [W21]

Na podkomisjach bywali różni eksperci. To się wszystko zaczęło trochę zmieniać po aferze z Jaskiernią – wtedy zaczęto nagrywać podkomisje, wcześniej tego nie robiono. Trzeba postawić wyraźną granicę. Posłowie mogą mieć doradców, tylko żeby to nie przekraczało jakichś zasad, ale jak ktoś przychodzi z czterema osobami reprezentującymi jakąś firmę, to jest przesada. [...] Ekspertyzami trzeba umieć się posługiwać. Poseł przychodzi na komisję i przedstawia ekspertyzę, że dany przepis jest szkodliwy dla jakiegoś środowiska i komisja, jak jest nieprzygotowana do tematu, przyjmuje to, bo nie ma innego rozwiązania, a ekspertyza jest elementem lobbingu, powstała z czyjejś inspiracji. [W2]

Często są to też byli asystenci posłów – po zakończeniu swojej kariery politycznej stają się lobbystami. Jest to o tyle niefajne, że bardzo często dla osób, które nie wiedzą, że oni zmienili zawód, są nadal dziennikarzami albo asystentami posłów. Oni nie podchodzą i nie mówią „dzień dobry, ale ja już nie jestem dziennikarzem, nie jestem asystentem posła Pierdasińskiego, tylko jestem lobbystą" – tak nie mówią. Oni podchodzą, mówią „dzień dobry" i zaczyna się rozmowa. Osoba, z którą rozmawiają, nie ma świadomości, że to jest lobbysta. [W3]

Jest to odwieczny problem istnienia gabinetów politycznych. I niby jest tak, że wprowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej miało to zmienić, że my mieliśmy wiedzieć, kto jest w gabinecie politycznym, gdzie zarabiał przez ostatnie trzy lata – i to niby działa, tylko, że to jest tak naprawdę mało weryfikowalne. Dlatego że jeżeli ktoś sobie zatrudnia doradcę i on sobie wpisuje, że zarabiał w jakiejś tam firmie X, to ta firma nam nic nie mówi. My nie wiemy, czy on tam zarabiał, czy zarabia nadal. Oprócz tego jest wielu ekspertów zatrudnionych w gabinetach politycznych czy nawet ministrów, na umowę o dzieło czy umowę zlecenie i wtedy nie trzeba w ogóle ujawniać, przecież on jest zatrudniony na umowę o pracę. I to, niestety, zdarza się nagminnie i nie wyobrażam sobie nad tym jakiejś ustawowej kontroli. [W17]

I trzeba by sobie zadać pytanie [...], czy firmy lobbystyczne boją się czegoś i nie chcą swojej działalności w jakiś sposób ujawniać, bo nie wierzę, że tylko siedmiu czy tam kilku działa w Sejmie, a reszta nagle powiedziała: „to my odpuszczamy i już się nie będziemy tym zajmowali". Nie, nie. To tylko świadczy o tym, że działają dalej, tylko już nieformalnie. Czyli dalej pewnie chodzą z przepustkami sejmowymi jako asystenci albo jacyś doradcy, albo wchodzą do Sejmu na zaproszenie posła z jakiegoś regionu czy związanego z jakąś firmą, którą akurat reprezentują i to jest nietajne. Dlatego wydaje mi się, że to powinno jednak być bardzo sformalizowane. Raz, że rzeczywiście ci ludzie powinni działać otwarcie, bez żadnych takich przykrywek, żebyśmy wiedzieli, z kim rozmawiamy i po co. Poza tym jest wtedy znacznie łatwiej, dlatego że jeżeli robię materiał o czymś, powiedzmy o jakichś zmianach ustawowych, to wiem, że akurat ten człowiek, który nie jest posłem, nie jest politykiem, ale reprezentuje takie, a nie inne poglądy, bo jest związany z jakąś firmą, a ten ma akurat zupełnie odmienne. Oni się ścierają gdzieś, przy okazji jakichś zmian ustawowych czy jakiegoś projektu ustawy. Ale mam jasną sytuację. Wiem, że mogę tego pana nagrać, tamtego pana nagrać i nie będę podpisywał, że jest to

asystent społeczny kogoś tam, tylko mogę normalnie podpisać, że jest to lobbysta czy firma lobbystyczna, która działa dla takiej czy innej firmy. [W18]

Często lobbystami zostają osoby stale kręcące się w Sejmie. To są różnorodni asystenci posłów. Oni nudni są z natury – to jest ich znak rozpoznawczy. [W7]

To jest tak, że zawsze siedzi prezydium komisji, siedzą posłowie, siedzą pracownicy komisji. Pojawia się nowa część – lobbyści. Generalnie zawsze jest pusta. Natomiast wiele razy na komisji sejmowej widziałem sytuację, gdzie obok posłów, między posłami siedział jakiś pan, nie wiadomo kto, z plakietką gościa klubu parlamentarnego czy gościa komisji, czy cokolwiek innego. I każdą sprawę ten poseł konsultował z nim. Ja nie wiem, czy to jest ekspert klubu. Być może. Ale być może jest to osoba, która załatwia jakiś swój interes, być może wkupiła się jakoś w łaski kierownictwa klubu. Tak czy inaczej, obserwując to, nie wiem, kto to jest. Mogę podejrzewać, że to jest lobbysta. Oficjalnie nie występuje on jako lobbysta. Oczywiście, jak bym zapytał jego albo posła, czy jest to ekspert. Bardzo często lobbyści pojawiają się jako eksperci i nie wiem, czy to wynika właśnie z nieświadomości polityków. Politycy stają się tak naprawdę realizatorami ich interesów. [...] To jest tak, że jakiś poseł przyprowadza. Wszystko zależy od jego pozycji w klubie tak naprawdę. Przyprowadza jakiegoś człowieka i mówi, że „to jest świetny koleś, zna się na rynku telekomunikacyjnym, ma taką swoją małą firemkę, ale naprawdę zna się, myślę, że mógłby nam pomóc". W momencie, kiedy akurat jest posucha i potrzeba takiego eksperta, to się go bierze – wszystko zależy od pozycji posła w klubie.
[...] to kwestia mentalności polityków. Oni lubią jednak czuć, wielu z nich, że są jednak kimś wyjątkowym, kimś ważnym i kontakt z lobbystą jest trochę uwłaczający. No jak to, ktoś będzie mi mówił, co i jak? Natomiast kontakt z ekspertem, który spotka się ze mną, zaprosi na kolację itd. – wielu ludzi nie widzi w tym nic złego i dopóki tak będzie, to nic się nie zmieni.
Zdecydowanie opowie się za ekspertem. Bo samo słowo „ekspert" – jest obiektywny, ekspert się zna. A lobbysta lobbuje na rzecz tylko tej jednej rzeczy – zresztą, jak ja później powiem koledze, że spotkałem się z lobbystą? Miałem spotkanie z ekspertem – to brzmi dumnie. Mnie podnosi to w oczach innych, że ja się spotykam z ekspertem, ja konsultuję. [W17]

- lobbing „niezidentyfikowany" – gdy nie wiadomo, kto bierze udział w posiedzeniach komisji, kto doradza posłom

Bo tak naprawdę trudno powiedzieć, kto – to chyba bardziej mogą powiedzieć coś na ten temat politycy, dlatego że na komisjach te osoby, które gdzieś tam są jako eksperci, one nie są przedstawiane z imienia, nazwiska. [...] jeśli w ogóle ekspert ma się wypowiedzieć, to jest przedstawiany, ale często są to osoby, o których nic nie wiemy. Siedzi tam ktoś i tyle. Więc trudno powiedzieć, czy to są firmy międzynarodowe, czy te nasze, lokalne, czy jakieś małe firemki, które lobbują. Nie wiem, nie potrafię na to pytanie odpowiedzieć.
Czasami nawet po prostu widać na komisjach gospodarczych, teraz trudno mi sobie przypomnieć przy okazji jakich ustaw, ale to widać było, że ktoś siedzi na komisji i ani nie jest dziennikarzem, ani... Widać, że nie jest parlamentarzystą, niekoniecznie też jest jakimś doradcą, bo niczego nie notuje, a gdzieś tam sobie siedzi, zagląda w jakieś kartki, komuś coś tam do ucha co jakiś czas powie. To widać było, że

to S.A. prawdopodobnie, a później okazywało się, że na pewno, przedstawiciele jakichś firm lobbingowych. [W18]

Wiadomo, że poseł musi mieć jakichś doradców, bo chce się uczyć, dowiedzieć czegoś. I ci doradcy mogą być związani z jakąś firmą, sympatyzować z nią. I doradzają temu posłowi, żeby popierał określone rozwiązania, bo to jest dobre dla Polski. Poseł może nie wiedzieć, że to służy jakiejś firmie i to robi. To jest niewłaściwe, ale z drugiej strony, nie można zakazywać posłom posiadania doradców, którzy są z kimś związani, bo to by do absurdów prowadziło. [W2]

- lobbing „prosty" – bez używania finezyjnych środków „krypciocha", jak określił to jeden z rozmówców [W19]

  [...] jest często, że ktoś lobbuje za kamizelkami odblaskowymi, a później się okazuje, że to wujek, ciotka, brat robią takie kamizelki. Jak się trochę pogrzebie, to takie sytuacje widać. One są zwykle na bardzo niskim poziomie robione, nie jest to jakaś koronkowa robota lobbingowa, tylko wprost, że „szwagier ma zakład i może będzie mu lepiej" – zwykle na takim prostym poziomie i zwykle robią to parlamentarzyści o niezbyt wysokim poziomie intelektualnym. Łatwo to znaleźć i pośmiać się można z tego. [W3]

6.2.4. Przykłady lobbowanych ustaw

W wywiadach nasi rozmówcy podawali przykłady ustaw, przy których lobbing, zarówno jawny, oficjalny, jak i ten w ich przekonaniu niedopuszczalny, był wyraźnie obecny i które wręcz weszły do „czarnej legendy lobbingowej":

- ustawa o grach losowych

  [...] afera z automatami do gier losowych, ta z Jaskiernią. Było podejrzenie, że wziął dziesięć tysięcy dolarów łapówki. Był jeszcze jego asystent, Skórka się chyba nazywał, który trudnił się działalnością lobbingową właśnie na rzecz firm robiących te automaty. [W2]

- ustawa o biopaliwach

  [...] są niektórzy politycy, o których się mówiło, że mają zakontraktowane jakieś gigantyczne dostawy rzepaku, a potem mieliśmy zabawę z biopaliwami [...]. W ogóle przy ustawie o biopaliwach to była cała gigantyczna wojna lobbystyczna, pokazana tak naprawdę. Bo wprawdzie nie spotykaliśmy się bezpośrednio z lobbystami, którzy byliby za albo przeciw. Tutaj właśnie bardzo często posłowie byli już tymi przedstawicielami prawie, może nie firm lobbystycznych, ale właśnie lobbowali na rzecz jednego albo drugiego. I często to zależało od tego, czy ktoś miał już zakontraktowane pola rzepaku i dostawy gdzieś, czy nie miał, czy będzie miał gdzieś tam w zakładach, które zajmują się przetwarzaniem tego wszystkiego, jakieś udziały albo nie. Więc [...] była jakaś gigantyczna [...] walka interesów i to było widać, i to rzeczywiście parlamentarzyści mocno w tym działali [...] Oni się oskarżali wzajemnie, że ten to lobbuje na rzecz tego, bo on ileś pól już sobie obsiał i wiadomo, że jak ta ustawa nie przejdzie, to ten rzepak pójdzie mu do kosza i w ogóle zapomnimy, i on straci. A znowu drugi oskarżał, że

„uważaj, bo już tam wykupili gdzieś... czy gorzelnie i będą tłukli ten alkohol, więc tam na pewno będą robili estry" i tym podobne, ja już nie pamiętam, o co tam chodziło dokładnie. Tak że generalnie widać było, że zwalczali się już na wszelkie możliwe sposoby. Do kamery tego nigdy nie mówili, ale poza kamerą tak otwarcie, że tamten czy ten to już ma pola, udziały w jakiejś firmie. Takie przypadki rzeczywiście były. [W18]

Nawet ostatnio, choćby słynne biopaliwa, słychać było o takim lobbingu producentów rzepaku, w tym także posłów. [W6]

Jak jest praca nad jakimiś przepisami i komuś bardzo zależy na czymś, na przykład żeby były biopaliwa, żeby był rzepak, procent jakiś określony, to od razu zapala się czerwona lampka i taki temat zaczyna się drążyć, czy taka osoba nie działa w czymś tam. [W4]

- ustawa o sklepach wielkopowierzchniowych

Sam poseł Samoobrony lobbował bezczelnie, był udziałowcem jakiejś spółki mającej hipermarkety. Ta słynna sprawa, że do iluś metrów... ta ustawa o sklepach wielkopowierzchniowych, to było jego dziecko. Tu był lobbing. [...] Przykład słynnego Lewiatana. To niby miało chronić małe sklepy osiedlowe. Ale wiadomo – wielkie sklepy mają wielkie kapitały i one będą tworzyć te sklepy mniejsze. Sieć Tesco przecież robi takie małe sklepy, wszystko zgodnie z obowiązującym prawem. Ja już nie pamiętam dokładnie, jakie są te powierzchnie. Dla mnie było to niezrozumiałe, dlaczego właśnie tyle – potem się okazało, że ten poseł ma udziały w jakiejś firmie. Takie historie powodują, że kapitał zagraniczny od nas ucieka, chyba Géant się wycofał z Polski. [W4]

- spór o zestawy głośnomówiące

[...] jak wprowadzano, pewnie słusznie, ograniczenie korzystania z telefonów komórkowych w samochodach. Jeden z posłów bardzo usilnie za tym lobbował, a potem się okazało, że był jednym z przedstawicieli czy też do niego należała nawet w jakiś sposób firma, która była w stanie szybko i z dnia na dzień zabezpieczyć dużą [...] ilość zestawów do telefonów komórkowych, tych dousznych czy głośnomówiących. [W18]

- zakup samolotu wielozadaniowego

To było przy okazji jakichś dużych przetargów czy interesów związanych z zakupem czy to samolotu bojowego, czy czegoś innego dużego dla polskiej armii. To wtedy rzeczywiście przedstawiciele tego typu firm w Sejmie działali albo też organizowali – może nie tyle dla samych dziennikarzy, ale widać było, że organizują jakieś imprezy, wkładają pieniądze w różnego typu imprezy, przez które docierają do mediów i do szerszego grona społeczeństwa, żeby się pokazać, że oni akurat są tymi, którzy zasługują na taki, a nie inny kontrakt. [W18]

Ogromny lobbing był w przypadku samolotu wielozadaniowego. To był taki najbardziej widoczny lobbing, najbardziej czytelny i oczywisty. [...] Przy sprawie F16, ogólnie – samolotu wielozadaniowego – ścierały się ze sobą wielkie agencje lobbingowo-PR-owskie. [W1]

- spór o PZU

  Była taka głośna sprawa, do dzisiaj się właściwie ciągnie – spór o PZU. Spór między zwolennikami firmy Eureko, która ma część udziałów, a jej przeciwnikami, którzy chcieli pozbawić ją tych udziałów. Do tych przeciwników zaliczał się wtedy były prezes PZU Życie, Grzegorz Wieczerzak. On robił wszystko, żeby doprowadzić do odwołania ministra skarbu, Emila Wąsacza – to było w rządzie AWS-u, który właśnie doprowadził do prywatyzacji i sprzedaży Eureko. Jego ludzie przychodzili na komisje, namawiali posłów, żeby składali wnioski o wotum nieufności dla Wąsacza. Na tej komisji skarbu państwa cały czas były jakieś walki. [W2]

- spór o reklamę piwa

  Na pewno bardzo intensywną działalność lobbingową widziałem przy ustawach związanych z piwem, z reklamą piwa. Wtedy rozpętało się szaleństwo i lobbyści działali. [W1]

- spór o gaśnice

  [...] to były chyba gaśnice. [...] wszyscy zachodzili w głowę, o co chodzi z tymi gaśnicami, że tak nagle one są potrzebne. Być może rzeczywiście jest to dobre, słuszne i potrzebne, ale właśnie jedna z osób, która była jednym z głównych lobbujących za wprowadzeniem tego typu rozwiązań prawnych, miała firmę, która wtedy je sprowadziła, już w Polsce chyba leżały całe kontenery, wagony z gaśnicami skądś tam. Bo wiadomo było, że z dnia na dzień rynek nie będzie w stanie tego zapewnić, a tutaj już są, proszę, przygotowane. Wydaje mi się, że to jest konflikt interesów. [W18]

- spór o leki refundowane

  Zajmowałem się firmą Servier, która wprowadziła lek na listę leków refundowanych wbrew wszelkim procedurom. I w dniu, kiedy zapadła decyzja, opisałem, jak lobbysta wszedł bez ewidencjonowania go, nawet na bramie Ministerstwa Zdrowia, i dopiero po tym spotkaniu została uaktualniona, update'owana lista. Czyli wycofali wcześniej już opublikowaną listę i zamienili na nową. To jest najbardziej skrajny przykład lobbingu, który pamiętam, w prasie opisany. Bardzo głośny, CBA cały czas jeszcze prowadzi dochodzenie. [W20]

6.2.5. Ocena ustawy o działalności lobbingowej

Dziennikarze na ogół negatywnie oceniają ustawę, wskazując na jej różne mankamenty:

- ustawa słabo funkcjonuje, nie spowodowała zmian

  To znaczy niewiele, te przepisy są martwe w większości, są niedostosowane do realiów. Rejestr lobbystów, który miał być panaceum na wszystkie problemy – widać, że coś jest nie tak w stosunku do podmiotów, które mają swoje interesy, nie mają swoich oficjalnych rzeczników, a muszą jakoś wpływać na parlamentarzystów. Nie widzę tutaj żadnych [zmian]. [...] Natomiast na przykład bardzo dobrym dla mnie

pomysłem, który sprawdził się w Ministerstwie Zdrowia, jest nagrywanie rozmów i nagrywanie tych spotkań. Tak żeby cały przebieg ich był możliwy do odtworzenia. I wtedy te kontakty są rzeczywiście regulowane z przedstawicielami biznesu i lobbingu. Tak że to jest na pewno dobrym przykładem. [W20]

Niby mamy uregulowania, a tak naprawdę są one kompletnie martwym prawem i należałoby coś z tym zrobić. [...] po pierwsze, jak rozumiem, nie bardzo jest wola polityczna, żeby jakoś tę sprawę ruszać. Po drugie, sprawa jest [...] przez to, co się w Polsce działo przed kilku laty na tyle delikatna, że też nie ma zainteresowania tym tematem, żeby coś z tym zrobić, badać to, próbować znaleźć jakieś rozwiązania. I też myślę, że swoją drogą jest trochę więcej pilniejszych spraw [...] nie jest to kwestia pierwszoplanowej pilności. Jakieś tam uregulowania, lepsze czy gorsze, dotyczące lobbingu w Polsce mamy. To, że one są martwe, [...] że mamy teoretycznie jawny spis lobbystów i teoretycznie wiemy, kto lobbuje w parlamencie i nijak to się ma do rzeczywistości [śmiech]. [W21]

Bardzo powoli to idzie. W jakimś stopniu ta ustawa jest fikcją. Wiadomo, że jest, ale jest omijana. Ale może jest to kwestia lat. Wiadomo, że taka ustawa musi być, może trzeba będzie ją zmienić, jeśli się okaże, że zupełnie nie przystaje do rzeczywistości. Wiadomo, że zawsze skuteczniejsze będą działania, po których nie widać, że są lobbingowe, są jakoś inaczej definiowane – lobbing źle się kojarzy. Można wynająć firmę lobbingową, ale lepiej zadzwonić do znajomego posła i powiedzieć: „stary, rób wszystko, żeby ten przepis nie przeszedł, jutro się spotkamy na wódce, może będę ci się mógł jakoś odwdzięczyć" – to raczej tak się odbywa. [W2]

Mam wrażenie, że niewiele [zmieniła]. To, że pojawiło się kilkunastu lobbystów oficjalnych, to nie jest żadne antidotum. Dobrze, że ona jest, bo dzisiaj można oddzielić lobbing oficjalny, z zafoliowanymi legitymacjami, od nieoficjalnego. Można powiedzieć, że jest sposób na to, żeby prowadzić lobbing czysty i uczciwy. Natomiast jeśli chodzi o rzeczywistość, niewiele to zmieniło. [W1]

Mam wrażenie, będąc w Sejmie od wielu lat, że ona w ogóle nie działa, bo żadnych skutków jej działania tutaj nie widzę, jeśli Minister Zdrowia wprowadza dodatkowe rozwiązania – wydaje się, że rozsądne, bo jednak była afera z listą leków refundowanych. [W9]

- ustawa jest mało znana również dziennikarzom

Ustawa jest mało znana i jest mało koherentna. Druga sprawa jest taka, że te osoby nie są wyraźnie zaznaczone – przepustki sprawdza się przy wejściu, potem każdy trzyma je w kieszeni, tak naprawdę nie wie się, z kim się rozmawia. Nie wiadomo, czy rozmawia się z politykiem z czwartego rzędu, z samorządu, który przyjechał do kolegów w Sejmie, czy z dziennikarzem z gazetki lokalnej, czy z lobbystą. Lobbyści powinni być więc w jakiś sposób zaznaczeni. Wiem, że w Kongresie w USA [...] jest wyznaczony obszar, w którym lobbyści mogą przebywać, dziennikarze mogą pójść jeszcze trochę dalej, ale lobbyści już nie – wiadomo, że tam już lobbystów nie ma. U nas wszędzie są wszyscy. Nie wiadomo, z kim się rozmawia. Te przepustki powinny być wyraźne, w innym kolorze, tak żeby lobbyści się wyróżniali.
Wydaje mi się, że ona przez posłów została niezauważona, chociaż ją uchwalili. Powinna być nowa ustawa, dużo szersza, która by jasno określała zasady. Sama

rejestracja nie załatwia sprawy. [...] Ona powinna mieć szerszy zakres, powinna regulować nie tylko pobyt w Sejmie, ale też obejmować inne aspekty życia publicznego. Nie powinno być tak, że Kancelaria Sejmu rejestruje, tylko powinien być taki centralny rejestr. W ustawie powinno być zapisane, że te osoby mają być jakoś zaznaczone, żeby było wiadomo, z kim się rozmawia. To powinno być jakoś rozwiązane. Nie wiem jak, to nie ja piszę prawo. [W3]

- ustawa mogła się przyczynić do ukrycia lobbingu

[...] zmieniła na tyle, że jakby mniej się mówi o aferach, zwłaszcza jeśli chodzi o działanie tych firm w samym parlamencie. Być może zmieniła to, że te firmy zeszły bardziej do podziemia [śmiech], bo – jak widać – nie stało się tak, przynajmniej ja tego nie zauważyłem, że nagle, po wejściu tej ustawy w życie, rozkwitł rynek firm lobbystycznych w Polsce, że nagle ujawniły się, są, wiemy, gdzie istnieją, jak działają, że jest ich mnóstwo. Wręcz przeciwnie, to gdzieś tam jeszcze bardziej zniknęło. Jak się o kimś mówiło, że jest lobbystą, tak dzisiaj nikt nie mówi, że jesteś lobbystą. Nie ma, po prostu zniknęli. Więc trudno powiedzieć, na pewno jakiś pozytywny wynik tego, że ustawa jest, na pewno jest, brzydko mówiąc. Bo to musiało być uregulowane – to, co się w pewnym momencie działo w Sejmie i nie tylko w Sejmie, to już wołało o pomstę do nieba. Bo gdzieś już były takie sceny, że więcej chyba było przedstawicieli różnych dziwnych firm i instytucji niż samych posłów w Sejmie i to już naprawdę było coś zadziwiającego, zwłaszcza na różnych komisjach, podkomisjach, w przerwach między posiedzeniami czy na samym posiedzeniu. Jak były przerwy, to tam się przetaczały dzikie tłumy korytarzami i nikt nie wiedział tak naprawdę, kto zacz i co on tutaj robi. Ale druga strona medalu jest taka, że nie widać jakiegoś dużego ruchu, jeśli chodzi o te firmy i ich działalność, czy w Sejmie, czy poza Sejmem, jakiejś otwartości większej, ujawniania się i takiej sensownej działalności, która spowodowałaby, że ludzie mogliby przestać myśleć o lobbingu jak o czymś złym. Nic się nie zmieniło pod tym względem, niestety.

Ja wiem, [...] rozwiązanie prawne jedno mamy i tak naprawdę trudno powiedzieć, co ono wywołało poza takimi skutkami, że gdzieś te osoby zniknęły. Myślę, że prawo jest, ale z jego stosowaniem bywa różnie. Wydaje mi się, że nie ma sensu mnożenie różnych rozwiązań prawnych, gdy potem się okaże, że to będą przepisy stworzone tylko sztuka dla sztuki. Czyli nikt ich nie będzie przestrzegał. W Sejmie działają różne firmy i instytucje, a parę tylko się zarejestrowało i prowadzi działalność taką bardzo sformalizowaną. Z drugiej strony, stworzyć przepisy, które miałyby ograniczyć ten nielegalny lobbing... przecież są ustawy antykorupcyjne czy prawo karne, czy jeszcze inne, mamy policję – taką czy inną, finansową czy jeszcze jakąś. Wszystko niby jest, tylko ze skutecznością bywa różnie. [W18]

- przepisy ustawy nie są egzekwowane

[...] jest bardzo dobry pomysł. Natomiast myślę, że nie do końca możliwy do realizacji. Ta ustawa ma takie przepisy, każda wizyta lobbysty w Sejmie ma być odnotowana. Natomiast myślę, że tak nie jest do końca. Myślę, że te osoby nadal nie do końca chcą się ujawniać, bo do osoby lobbysty i do tego zawodu podchodzi się z dużym dystansem i myślę, że ktoś woli przyjść na komisję i wystąpić jako konsultant społeczny czy jako strona zaangażowana w tworzenie jakiejś ustawy czy nowelizacji niż [jako] lobbysta. [...] w tej ustawie jest dokładna definicja, kto to jest

> lobbysta – jeśli dobrze pamiętam – ale myślę, że ustawa nie jest do końca możliwa do realizacji. [W6]

Uważają, że wprowadzenie ustawy to dopiero krok w dobrym kierunku.

> Na pewno zaletą byłoby to, że te osoby działają w granicach prawa i są jawne, czyli to utrudnia jakieś działania nieoficjalne, pozaprawne wywieranie jakiegoś nacisku czy wpływu, nakłanianie do zmiany prawa w innym kierunku. To dała ta ustawa. Te osoby są jawne, wiemy, z kim mamy do czynienia, czy my – dziennikarze, czy poseł, który pracuje nad jakimś projektem ustawy i pewnie to, może nie całkowicie, ale w jakiejś części eliminowało problemy korupcyjne. [...] może być tak, że osoby, które będą faktycznie chciały silny wpływ wywierać, nie będą chciały się rejestrować i gdzieś będą próbować, by skuteczniej działać, poruszać się na granicy, może ją czasami przesuwać. Ale ja widzę więcej zalet, bo to stwarza czyste reguły gry. [W8]

Wprowadzenie ustawy podniosło również świadomość wagi problemu lobbingu w procesie stanowienia prawa.

> Cały czas wracam do pierwszej komisji śledczej. Wtedy zaczęły wychodzić te rzeczy. Później automaty do gier, później „inne rośliny". Świadomość zaczęła się trochę zmieniać. Później powstała właśnie ta ustawa. Jak każde prawo, można ją obejść. [...] Jakoś dziennikarstwo śledcze rozwinęło się bardziej [niż] dziennikarstwo gospodarcze. Moi koledzy bardziej zwracają uwagę na takie rzeczy. [W4]

6.2.6. Podsumowanie

Poglądy dziennikarzy na temat lobbingu w procesie stanowienia prawa są dość spójne. W swojej działalności zawodowej obserwują wiele negatywnych przejawów nielegalnego, niejawnego lobbingu. Prowadzą go różne osoby i podmioty do tego nieuprawnione – przedstawiciele organizacji i stowarzyszeń, eksperci, doradcy, asystenci posłów, aktualni i byli politycy, sami posłowie, osoby akredytowane jako dziennikarze. Stosunkowo rzadziej wskazują na oficjalnych, zarejestrowanych lobbystów – być może dlatego, że działalność tych ostatnich, jawna, otwarta, jest mniej spektakularna, uważana za coś naturalnego i pożytecznego dla tworzenia prawa w sposób prawidłowy.

Dostrzegają pozytywną ewolucję w działalności lobbingowej – nie w efekcie działania ustawy, która jest traktowana jako mało znana i niezbyt rygorystycznie przestrzegana – ale w efekcie powolnego, na pewno ciągle niesatysfakcjonującego procesu cywilizowania polskiego lobbingu. Uruchomienie tego procesu to wynik różnych, szczegółowo opisywanych przez media i analizowanych przez władze – przede wszystkim przez sejmowe komisje śledcze – skandali i afer ukazujących patologie procesu stanowienia prawa, w których mieliśmy do czynienia z niedopuszczalnym, nielegalnym lobbingiem.

6.3. Raport z badania opinii lobbystów

6.3.1. Charakterystyka badanych lobbystów

Analizując zjawisko lobbingu w procesie stanowienia prawa, poza przeprowadzeniem ankiet wypełnianych przez parlamentarzystów i wywiadów z dziennikarzami pracującymi w parlamencie, staraliśmy się również poznać poglądy i oceny zawodowych lobbystów. Przeprowadzono więc dwanaście pogłębionych wywiadów z osobami zarejestrowanymi w Sejmie, Senacie i MSWiA jako wykonującymi zawodową działalność lobbingową.

Nasi rozmówcy reprezentują różne tzw. wyuczone zawody. Przede wszystkim są to prawnicy, ale jest także wśród nich historyk, politolog, dziennikarz, ekonomista. Do działalności lobbystycznej trafili różnymi drogami – poprzez działalność prawniczą, ale też dziennikarską, związaną z reklamą, *public relations*, *public affairs*, partiami politycznymi. Niektórzy swoje doświadczenie lobbystyczne zdobywali za granicą, w tym w Komisji Europejskiej. Obecnie są właścicielami, współwłaścicielami czy wspólnikami firm bądź kancelarii. Ich firmy prowadzą różnorodną działalność – doradztwo gospodarcze, usługi prawnicze, eksperckie, promocyjne, kreowanie wizerunku:

> Lobbing jest jednym z elementów, to nie jest główna działalność spółki. Do tego spółka zajmuje się kwestiami wizerunkowymi, zarządzaniem informacją... w ramach tego wchodzi *public relations*, *public affairs*, lobbing. [W22]

> [...] zajmują się elektroniczną gospodarką w obszarze transakcji, a transakcją jest zarówno transakcja w sklepie i np. transakcja medyczna. I stąd takie systemy typu elektroniczny rejestr usług medycznych czy inne, którymi się zajmuję. [...] działalność lobbingowa stanowi znikomą część działalności zawodowej. [W26]

> My wykonujemy działalność lobbingową, której nie definiuje ustawa lobbingowa. Bo na przykład zajmujemy się typowym doradztwem gospodarczym, doradztwem prywatyzacyjnym, pomagamy przy różnego rodzaju przejęciach i tak dalej. Nasza działalność, która była *stricte* w myśl tej ustawy, czyli zmiana prawa na poziomie rządu lub parlamentu, stanowi między 5 a 20% naszego czasu. [W23]

> Generalnie zajmuję się lobbingiem merytorycznym. Polega na czymś, co jest bardzo klarowne i jasne, a co wzbudza konsternację wielu posłów, a mianowicie coś, co nazywa się *regulatory impact assessment* (RIA – ocena skutków regulacji)... Ta idea z OECD rozprzestrzeniła się przez Komisję Europejską na wszystkie kraje europejskie i Polska również przyjęła zasady OECD-owskie dotyczące oceny skutków regulacji. [W12]

> Zajmujemy się lobbingiem i to jest większość, może nawet 60%, to się różnie w różnych okresach dzieje, zajmujemy się wykonywaniem różnych projektów międzynarodowych związanych z promocją przedsiębiorczości i instytucji rynkowych w krajach postkomunistycznych. [W14]

Nasi rozmówcy prowadzą działalność lobbingową (czy też – jak to niekiedy sami określają – promocyjną, ekspercką) na rzecz różnych podmiotów, firm, instytucji, rozwiązań. Wymieniano:

- koalicję Federacji Konsumentów, Stowarzyszenie Dystrybutorów Części Motoryzacyjnych, Stowarzyszenia Niezależnych Warsztatów Polskiej Izby Ubezpieczeń w sprawie uwolnienia handlu częściami zamiennymi;
- firmy farmaceutyczne;
- hurtownie farmaceutyczne;
- firmy z segmentu zbrojeniowego;
- firmy zajmujące się gospodarką odpadami;
- firmy zajmujące się biopaliwami;
- firmy sektora energetycznego;
- firmy tytoniowe;
- firmy telekomunikacyjne;
- środowiska lekarskie;
- producentów sprzętu elektrycznego;
- karty elektroniczne w usługach medycznych;
- kampanie w sprawie dyrektyw i regulacji unijnych (np. dotyczących emisji CO_2 czy tempa liberalizacji usług pocztowych);
- firmy sektora usług finansowych;
- firmy ubezpieczeniowe;
- stowarzyszenia producentów w sektorze rolniczym.

Nasi rozmówcy pracowali również charytatywnie na rzecz różnych organizacji.

> Jest taka organizacja Ashoka, kolega się tym zajmuje. Albo wspieraliśmy akcję „Nie biorę, nie daję łapówek", to było z tą Fundacją „Normalne Państwo". To są rzeczy, które robimy *pro bono*. [...] to jest zwykle decyzja na wysokim szczeblu, czyli decyzja pani prezes, ale tak, jak najbardziej. Chyba w Polsce nawet się robi tego więcej niż w Brukseli. Nie wiem, czy w Brukseli były jakieś prace charytatywne, [...] ja nie byłam zaangażowana, być może były, być może nie. [W25]

> Czasami pracujemy też *pro bono* dla organizacji, które mają inny profil – dla federacji pacjentów. Ja przygotowywałam dla nich stanowiska na „biały szczyt". To doczekało się jakiejś publikacji w „Trybunie", że na pewno jestem jakąś skorumpowaną diablicą, bo bezczelnie pomogłam pacjentom *pro bono* przygotować stanowisko na „biały szczyt". Ja spędziłam pięć weekendów, żeby to jakoś zebrać, żeby mieli materiał, z którym mogliby wyjść. Sami do mnie przyszli i poprosili o pomoc, żeby im pogrupować problemy, pokazać od strony europejskiej, konstytucyjnej. Takie jest to przykre, bo gdybym wzięła pieniądze, to by było lepiej? Czy w ogóle pacjenci nie powinni zwracać się do ludzi, którzy się znają? Jaki model by pasował tym komentatorom? [W15]

> Na przykład Polska Akcja Humanitarna. Wie pani, ja to robię dość inteligentnie, jeśli mogę tak powiedzieć. Przeprowadzam wywiad z panią Janiną Ochojską, bo to nie

jest wywiad ogólny o świecie, ale o tym, co ona robi. Wiadomo, że trzeba pomóc organizacji. [...] Wszelkie działania, akcje pomocy dzieciom, Caritas, reklamy z 1 zł były zamieszczane. [W16]

Zdarzyło się nam pomagać organizacjom pozarządowym w działaniach komunikacyjnych, ale nie lobbingowych. To było raczej na zasadzie dobrych rad. Ostatnio nam się zdarzało doradzać w sferze ekonomii społecznej, dość duże pieniądze poszły na promocję i rozumienie tego zjawiska, aby w Polsce było więcej ekonomii społecznej. Elementem tego była też jakaś komunikacja z decydentami. Na pewno zdarzyło mi się odbyć co najmniej kilka rozmów z ludźmi, którzy się tym zajmowali w takiej formule: w jaki sposób najskuteczniej mówić, żeby decydenci zrozumieli, na czym ono polega, jakie są jego zalety, dlaczego warto je wspierać, żeby ono się rozwijało, jakie przynosi korzystne efekty dla gospodarki. To bardziej były rozmowy nie firmowe, ale prywatne. [W13]

Obecnie pracujemy dla Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji nad ustawą o wyrównywaniu szans dla osób niepełnosprawnych. I to jest duży projekt. Nie jest to do końca projekt charytatywny, dlatego że są takie zasady etyki radcowskiej, które mówią, że radca prawny nie powinien właściwie za darmo pracować, ale myślę, że to jest dobry projekt. Pracujemy nad nim już ponad rok, wystawiliśmy do tej pory jedną fakturę, która jest symboliczną fakturą, tylko po to, aby ją uwzględnić dla potrzeb tych zasad, więc myślę, że można powiedzieć, że pracujemy tutaj *pro publico bono*. Jest to duża ustawa, która ma na celu wprowadzenie rozwiązań dla osób niepełnosprawnych, ale jest to ustawa dość inwazyjna, w której to my jesteśmy tymi, którzy coś proponują, np. ta ustawa przewiduje dostosowanie wszystkich budynków, nie tylko nowo budowanych, dla potrzeb osób niepełnosprawnych przez następne dwadzieścia lat i dostosowanie taboru kolejowego i komunikacyjnego dla potrzeb osób niepełnosprawnych. Wprowadzenie obowiązkowych szkoleń dla urzędników, nauczycieli w zakresie kontaktu z osobami niepełnosprawnymi i wiele innych usprawnień. [W11]

[...] wielokrotnie pomagamy, doradzamy różnorakim instytucjom, z kim trzeba rozmawiać, co trzeba zrobić. Pieniądze nie są, ja uważam, najważniejsze w życiu. Są bardzo miłe, jeśli się je ma, ale można też sobie poradzić [...] na przykład pewne rozwiązania propacjenckie i to nie mówię leki, żeby były refundowane, bo stowarzyszenie pacjentów sobie tego życzy, bo akurat w takie rzeczy nie wierzę – pracując w ministerstwie, poznałem dokładnie, jak funkcjonują tego typu organizacje, większość z nich przynajmniej. Ale chodzi na przykład bardzo często o takie rozwiązania administracyjne, które utrudniały bardzo często, moim zdaniem, dostęp do leczenia, czy... Taki przykład: w poprzedniej kadencji był pomysł – [...] że apteka od apteki nie może być bliżej usytuowana niż co cztery kilometry. Wszystkie powyżej, które są, powinny być zlikwidowane, był jakiś czas dany. W dużych miastach, na przykład w Warszawie, to by spowodowało, że pacjent ze Śródmieścia, na przykład, musiałby jeździć do apteki na Żoliborz... po to, żeby wąskiej grupie aptekarzy zagwarantować gigantyczne zyski. Wtedy połowa aptek, więcej nawet, musiałaby być wycięta. Konkurencja jest, bo mnóstwo ludzi, nie-aptekarzy, zakłada sobie apteki... Osobiście w tego typu akcje się angażuję, bo dostaję wtedy szału. Bo nie widzę żadnego powodu, żeby ograniczać dostęp pacjenta do leków... żeby musiał jeździć ileś tam dalej i stać w kolejkach. [W23]

Jest to bardzo szerokie spectrum działań, dające bogate i różnorodne doświadczenie zawodowe.

6.3.2. Czym jest lobbing zdaniem lobbystów

Podobnie jak parlamentarzyści i dziennikarze, również lobbyści dostrzegają ambiwalencję w podejściu do zjawiska lobbingu i dwuznaczność w jego postrzeganiu i określaniu. Bardzo zdecydowanie sprzeciwiają się utożsamianiu ich działań z potocznym, negatywnym postrzeganiem lobbingu. Podają różne określenia i charakterystyki lobbingu:

> [...] to przekazywanie informacji, przekonywanie do idei, promowanie pomysłów i interesów. Lobbing to nakłanianie decydentów do podjęcia lub zaniechania określonych działań. Lobbing to wywieranie wpływu na proces decyzyjny w instytucjach władzy państwowej: ustawodawczej i wykonawczej, samorządowej, korporacyjnej i ponadnarodowej. Lobbing to trwały i istotny element każdej praworządnej demokracji parlamentarnej. Ja sobie te wszystkie definicje zebrałem. Lobbing to dostarczanie ważnej wiedzy ważnym decydentom. [W16]

> [...] w dużej mierze przygotowanie klienta do tego momentu, analizowanie procesów decyzyjnych, badanie grup nacisków, które funkcjonują w obrębie jakiejś kwestii, lepsze zrozumienie mechanizmów podejmowania decyzji, analiza harmonogramu czy kalendarza decyzyjnego, to jest ta wartość dodana. Zapukanie do drzwi i odbycie rozmowy z posłem czy decydentem jest ostatnim etapem, do którego w pewnym sensie my nie jesteśmy potrzebni tak naprawdę. Wielu już po takiej analizie, przygotowaniu, taką rozmowę może podjąć samodzielnie, więc... lobbing, według mnie, ma charakter o wiele bardziej doradczy w stosunku do klienta, aniżeli to, co się powszechnie rozumie przez lobbing, czyli chodzenie po Sejmie i przekonywanie innych posłów. [W27]

> Lobbing czy promocja, czy jakby tego nie nazwał, polega na tym, że trzeba innym ludziom poszerzyć horyzonty. Pokazywać pewne relacje i zależności po to, żeby to się przekładało na przykład w czymś takim, jak Sejm, na ustawy... mądre, tak? [W26]

> [...] rozumiem jako świadome, planowe wpływanie na decyzje władz, nie tylko ustawodawczych, ale też wykonawczych [...], to jest świadoma i planowa komunikacja, prowadzenie dialogu z otoczeniem instytucji bądź firmy... W oczywisty sposób elementem otoczenia są też władze, w takim sensie ja jestem lobbystą, bo mi zależy na tym, żeby wpływać na ich decyzje. [W13]

> Ja rozumiem lobbing w mojej pracy bardzo wąsko, tzn. jest to działalność, która ma na celu uczestnictwo w procesie stanowienia prawa. W imieniu kogo, to są już zupełnie inne rzeczy, natomiast chodzi o uczestnictwo nie-decydentów w tym procesie. I do tego się ograniczamy. Oczywiście, można nazwać lobbingiem mnóstwo innych rzeczy, uczestnictwo w podejmowaniu jakichś decyzji administracyjnych także, wypracowanie polityki rządów, ale w pewnym momencie trzeba zakreślić jakieś ramy. Jeśli ich nie zakreślimy, to wszystko staje się lobbingiem i w zasadzie wszystko jest lobbingiem, ale dla naszej pracy tak to sobie zakreślamy i w tym się specjalizujemy. [W14]

> [...] to jest połączenie dwóch elementów. Pierwszy element to posiadanie własnej sieci, czyli *net-working*, kontakty. Natomiast druga rzecz to umiejętność kreowania odpowiedniej informacji. I tak naprawdę lobbing to jest nawigowanie informacją. [W24]

> Bo mamy decydentów na różnych poziomach – są związki zawodowe, są parlamentarzyści i tak dalej. Trzeba zapoznać to. Każdy chce poważnego partnera. Trzeba wprowadzić tego partnera, żeby lokalni czy główni decydenci się z nim zapoznali. To jest dosyć duża praca i firma tego typu, jak nasza, która wie, kto jest kluczowy w Sejmie, rządzie, z kim się trzeba... kto odpowiada za dane projekty i tak dalej. Firma wchodząca na rynek polski nie zna się na tym, bo nie musi, tak? My od tego jesteśmy, żeby im podać na talerzu wszystkie osoby kluczowe dla danego projektu. I na przykład, przy takim jednym projekcie zabraliśmy związkowców z danej firmy, która miała być prywatyzowana, do firmy, którą sprywatyzował nasz klient w Niemczech kilka lat temu, żeby pokazać im, jak chodzi ta firma. W myśl ustawy to nie jest działalność lobbingowa. Natomiast dla mnie jest to działalność lobbingowa, bo ja się staram przekonać tych ludzi do wyboru mojego klienta. [...] my jesteśmy tym profesjonalnym pośrednikiem, który wie, kogo w jaki sposób zapytać, kogo przekonywać. Bo nie ma sensu przekonywać danej osoby, która jest członkiem danej komisji, ale jest w tej komisji tylko i wyłącznie dlatego, że... nie wiem, koalicja miała mniejszość, a trzeba było mieć większość, wobec tego wciągnęli pierwszego, który szedł korytarzem, by był członkiem tej komisji. [W23]

Definiowanie lobbingu jest też uzależnione od rozwiązań ustawowych, to znaczy tego, co w rozumieniu aktualnie obowiązującej ustawy jest działalnością lobbingową.

> [...] w porządku potocznego znaczenia tego słowa ja nie jestem lobbystą, jestem prawnikiem i akademikiem, natomiast w rozumieniu ustawowym jestem lobbystą. To wynika z tego, że ustawa o lobbingu bardzo szeroko definiuje działalność lobbingową, jako każde działanie na zlecenie osoby trzeciej, które ma na celu wpływanie na kształt prawa w Polsce. Ja jestem szefem zespołu doradztwa regulacyjnego w kancelarii, czyli takiego zespołu, który pomaga przedsiębiorcom albo stowarzyszeniom przedsiębiorców argumentować w procesie stanowienia prawa argumentami prawniczymi – np. że proponowane rozwiązanie jest niezgodne z konstytucją albo proponowane rozwiązanie jest niezgodne z prawem wspólnotowym – i przygotowanie opinii prawnych, które wykazują, że proponowana ustawa powinna zostać zmieniona, dlatego że nakłada nieproporcjonalne obciążenia, że traktuje nierówno, dyskryminuje itd. W związku z tym moja praca polega na przygotowaniu opinii prawnych, które są przedstawiane później przez przedsiębiorców lub stowarzyszenia przedsiębiorców posłom jako argumenty w procesie konsultacji, w procesie stanowienia prawa. Ponieważ formalnie ta definicja spełnia warunki wykonywania lobbingu, bo ja działam na zlecenie osoby trzeciej, a to, co robię, wpływa na kształt prawa, więc jesteśmy jako kancelaria zarejestrowani jako profesjonalni lobbyści. Tak to wygląda. Ja nie chodzę, nie spotykam się z posłami, nie przekonuję ich do rozwiązań, które są proponowane, w sensie gospodarczym, przez klientów. Czasami uczestniczę w komisjach sejmowych jako ekspert, np. stowarzyszenia Polska Izba Ubezpieczeń, Izba Zbożowo-Paszowa, kiedy siedzę z prezesem izby, który

prosi mnie o wyjaśnienie zawiłości prawnych dotyczących danego rozwiązania. Taki jest mój udział. Podsumowując: w sensie prawnym jestem lobbystą i nasza kancelaria jest lobbystą, w sensie potocznym tego słowa, myślę, że nie. Naszą działalność nazywamy lobbingiem merytorycznym. Trochę lepiej czujemy się z tą nazwą, bo skojarzenia z samym lobbingiem są różne. [W11]

My jesteśmy na liście jako kancelaria nie dlatego, że jesteśmy lobbystami, bo żadnymi lobbystami nie jesteśmy, tylko dlatego, że tak jest skonstruowana ustawa o lobbingu, że w zasadzie to, że ja tu z panią rozmawiam, czyniłoby mnie lobbystą, bo rozmawiam o ustawie o lobbingu, że jest zła. A ja przecież jestem adwokatem, tak naprawdę to jest moja praca, żeby reprezentować kogoś, to jest wpisane w mój zawód. [...] Moja obecność na tej liście wynika z wady ustawy o lobbingu. Ja jestem tam wpisana dlatego, że z otwartą przyłbicą przygotowuję ekspertyzy dla konsultantów społecznych, bo nie chcę, żeby ktoś naraził tych konsultantów społecznych na zarzut, że ja uprawiam lobbing bez tytułu. W związku z tym, z ostrożności procesowej myśmy się tam wpisali, ale to nie jest prawda. Prawda jest taka, że kontakt z tymi decydentami mają konsultanci społeczni, których status jest w zasadzie uregulowany, bo ta ustawa nie jest do końca powiązana z konsultacjami społecznymi, które mają miejsce i na poziomie rządowym, i na poziomie sejmowym, a ja jestem ich ekspertem. W związku z tym jestem dwa piętra dalej od tych decydentów, ale jestem wpisana na tę listę, po to, aby nikt nie uznał tego za coś zdrożnego, co samo w sobie jest już idiotyczne. No bo kto ma pisać ekspertyzy, jeśli nie eksperci. [W15]

Wskazują też na różne typy lobbingu:

- lobbing pasywny, receptywny i aktywny; lobbing pasywny to system konsultowania się między władzą a grupą interesów; lobbing aktywny – gdy jakaś grupa interesu chce uzyskać korzystne dla siebie rozwiązanie

I tutaj można powiedzieć o rozróżnieniu między aktywnym promowaniem jakichś idei a wyrażaniem opinii co do idei, które tworzy rząd. I te dwie ścieżki powinny być trochę inaczej traktowane. Bo w momencie, kiedy rząd czy Sejm proponuje głupią ustawę, co się u nas zdarza, bo poziom polskiego prawa jest powszechnie znany i krytykowany, nie jest wysoki... To wtedy trudno mówić o lobbingu, to jest w zasadzie obywatelska obrona przed głupotą. I ona powinna być wpisana złotymi zgłoskami w całą tę procedurę, dlatego że absurdem jest założenie, że głos ludu, jakim jest zbiór posłów, ludzie, którzy nie muszą się znać na rybołówstwie, farmacji, medycynie, stadionach i czymś tam, nagle *deus ex machina* mają mieć tę wiedzę, która ich niby to upoważnia do tego, żeby decydować o wszystkim, co dotyczy życia obywateli. Tutaj właściwie trudno mówić o lobbingu, to powinno być potraktowane jako obowiązkowa konsultacja z ludźmi, na których państwo będzie miało wpływ. Natomiast wtedy, kiedy jakaś idea wypływa ze środowiska danego przemysłu, danej grupy interesów, można mówić o lobbingu, czyli kreowaniu jakiejś idei, która powinna być przekuta w ustawę. [W15]

Wydaje się, że możemy sobie wyróżnić w ramach lobbingu: lobbing aktywny i lobbing pasywny, albo lobbing aktywny i lobbing receptywny. My uprawiamy lobbing receptywny, nasi klienci, czyli stowarzyszenia biznesowe lub firmy, które działają w obszarze, w którym ważna jest regulacja, właściwie nigdy nie występują same

z jakimiś pozytywnymi propozycjami regulacji, bo nie taka ich rola. Jeżeli pojawia się propozycja rządu... ostatnio pracowaliśmy dla Polskiej Izby Ubezpieczeń, która cały czas zwalczała pomysł podatku Religi, czyli tego dodatku nakładanego na polisę OC, który każdy z nas płaci, kto prowadzi samochód, którego część jest przekazywana do Narodowego Funduszu Zdrowia. To przecież nie ubezpieczyciele wystąpili z tą propozycją, tylko rząd pomyślał sobie, że trzeba jakoś zacząć finansować leczenie ofiar wypadków i wyszedł z propozycją. My w tym momencie zaczynamy uprawiać lobbing receptywny, merytoryczny, bo przychodzi do nas nasz klient i mówi: „Słuchajcie, to jest kompletna porażka, to nie jest sensowne, jest niekonstytucyjne, to jest odpowiedzialność zbiorowa, to nie pozwala przyporządkować odpowiedzialności do konkretnej osoby, w ogóle trzeba coś z tym zrobić". I my wtedy siadamy i krytykujemy to rozwiązanie, więc naszym przeciwnikiem jest w tym momencie ten, kto to zainicjował, w tym przypadku Ministerstwo Zdrowia. Ono wyszło z tym projektem. Nie ma trzeciej strony, nie ma trzeciego interesanta. Natomiast wyobrażam sobie takie sytuacje, kiedy ktoś uprawia lobbing aktywny, np. wiadomo, że opodatkowanie jakiegoś obszaru będzie problematyczne i ktoś składa propozycję, żeby znieść jakieś opodatkowanie. Albo kiedyś chodziła taka plotka, że za wprowadzeniem kas fiskalnych dla taksówkarzy stoi lobbing firm, które produkują te kasy. Taksówkarzy jest tak dużo, że jeżeli wprowadzi się te kasy, to wtedy te firmy zarobią. Albo firmy, które produkują gaśnice do samochodów, że one sponsorują obowiązek posiadania gaśnic – to byłby dla mnie lobbing aktywny, w którym ktoś mówi: „załatw mi to, bo to będzie dla mnie dobre". My takich rzeczy nie robimy, bo nie ma tutaj argumentów prawnych za wprowadzeniem, jest najwyżej argument ekonomiczny. [W11]

- „soft" lobbing i lobbing merytoryczny

Można powiedzieć, że Al Gore jest teraz jednym z największych lobbystów na świecie w dziedzinie ochrony środowiska. To, co robi Al, to łączy różne środowiska, tworzy klimat sprzyjający myśleniu o ochronie środowiska, wywiera pewną presję na decydentów, pokazując, co robią nie tak. I to jest taki soft lobbing, którego się chyba wszyscy boją w kraju po aferach, o jakich było głośno. Natomiast on sam w sobie nie ma nic zdrożnego. To jest coś takiego, jak śp. prof. Geremek czy Saryusz-Wolski uprawiają lobbing w parlamencie europejskim na rzecz Polski. Tworzą właściwy klimat wokół tematu. Ja pamiętam, wtedy nie byłem jeszcze zarejestrowanym lobbystą, ani nie to było moim celem, ale byłem na komisji sejmowej podczas pracy nad ustawą o prawie pocztowym. Klimat był taki, że trzeba dokopać wrednemu monopoliście, ale kompletnie nikt z posłów nie miał pojęcia tak naprawdę, o czym jest mowa, jaka jest sytuacja tego przedsiębiorstwa, jaki jest rynek usług, co się wydarzyło – nic, zero. Ale przeświadczenie było takie, że to pewnie jest wredny monopolista, taki że się stoi w kolejkach. W tym momencie, kiedy opisałem – jako specjalista rządowy w tym obszarze – jak były restrukturyzowane inne przedsiębiorstwa w Europie, jak Deutsche Post dostała dziewięć miliardów dofinansowania wbrew prawu europejskiemu, jak wiele lat trwały przygotowania, jak teraz jesteśmy całkowicie pozbawieni szans na skuteczną rywalizację z tym przedsiębiorstwem – nagle kompletnie zmienił się nastrój. Wszystkim te przysłowiowe „kopary opadły" i mówili „o rany, to co w takim razie?". Więc to też jest taki rodzaj lobbingu, polegający na uświadomieniu, że istnieje jakiś problem i, jak ta biblijna wdowa z przypowieści,

chodzenie do tego sędziego i upominanie się o swoje. Myślę, że to jest lobbing najlepszy dla dobrych PR-owców. Dla ludzi merytorycznych ten soft lobbing można połączyć albo inny akcent położyć na lobbing merytoryczny. Ja generalnie zajmuję się lobbingiem merytorycznym. Polega na czymś, co jest już bardzo klarowne i jasne, a co wzbudza wielką konsternację wielu posłów. A mianowicie coś, co nazywa się *regulatory impact assessment* (RIA – ocena skutków regulacji). [W12]

Nasi rozmówcy mają świadomość złego wizerunku lobbingu i lobbysty i stanowczo się od niego odżegnują, wskazując przy tym na negatywne tego konsekwencje dla procesu stanowienia prawa.

Myślę, że są dwa rodzaje tych skojarzeń. Osoby, które znają działalność lobbingową w takim wydaniu, w którym ona funkcjonuje w krajach zachodnich, gdzie bardzo dużo uwagi przywiązuje się do transparencji, gdzie za lobbystami albo z lobbystami pracują różnego rodzaju *think tanki*, które budują politykę, budują pomysły... Ten lobbing kojarzy się dobrze. Albo kojarzy się jako sprzeciw wobec złego kojarzenia. Kiedy spotykam się z prezesem firmy albo z prezesem jakiegoś stowarzyszenia i troszeczkę tak się mitygują – bo nie wiem, co to za człowiek – mówiąc: „ja tak naprawdę nie jestem lobbystą, bo ja tak naprawdę jestem prawnikiem, który robi to i to", a ten człowiek mówi: „Proszę pana, ja nie mam nic przeciw lobbystom, lobbyści są potrzebni, biorą udział w dyskursie publicznym, prezentują w sposób profesjonalny głos stowarzyszeń, może pan być lobbystą. Dla mnie to nie jest problem". To jest w sprzeciwie wobec negatywnego rozumienia. Jest też to negatywne rozumienie, wypracowane przez takich ludzi, jak pan Marek Dochnal czy inne osoby, w sytuacji, gdy lobbing jest niemerytoryczny, wynika z relacji osobistych... ja nie mam relacji osobistych z posłami ani z rządem, ani z ministrami, nie mogę się umówić na obiad z jakimkolwiek decydentem i go przekonywać do moich argumentacji – jedyne, co mam, to moja wiedza, którą mogę przedstawić w sposób oficjalny albo w innej formie. Więc tacy lobbyści, którzy działają na zasadzie niemerytorycznej, nietransparentnej, wyrabiają złą opinię o tym środowisku. W związku z tym nigdy nie wiadomo, kiedy człowiek zajmuje się lobbingiem, czy zostanie przyjęty dobrze, czy źle. [W11]

[...] dziennikarzy trzeba uczulić, że lobbysta niekoniecznie jest z kategorii ludzi, którzy chodzą z czarną teczką pełną pieniędzy. Bo jeżeli tak postrzegamy lobbing, to rzeczywiście nie ma sensu. I trzeba mieć odwagę do przyznania się i nałożenia tej czerwonej plakietki. [W12]

I teraz, im bardziej ten lobbing jest ujawniany, otwarty, tym lepiej. U nas sytuacja jest absurdalna, ponieważ ci, którzy przyznają się do tego, że są lobbystami, są trędowaci, *ergo* – ci wszyscy inni cwaniacy, którzy się do tego nie przyznają, mają lepiej, bo nikt tego odium na nich nie kładzie. A powinno być zupełnie na odwrót. W takich sytuacjach, jak Parlament Europejski, jest jawne i oczywiście przyjęte, że parlamentarzyści i te wszystkie komisje rozmawiają z przedstawicielami organizacji czy jakichś sfer biznesowych, czy tego typu ciałami w otwarty sposób [...]. Wstaje parlamentarzysta i mówi: „Ja się w tej sprawie konsultowałem z producentami stali, miedzi czy czegoś tam, bo produkujemy dyrektywę o wytopie metali, no więc konsultowałem się z tymi kolesiami, bo oni wiedzą, o co chodzi". I teraz, oczywiście, że ten polityk musi sobie zdawać sprawę z tego, że hutnictwo stali jest konkurencyjne

z hutnictwem miedzi i w związku z tym te grupy będą czasami mówiły co innego. Ale na tym polega jego rola, żeby te wszystkie opinie zebrać i z tego wyciągnąć jakąś konkluzję. Ja postrzegam to jako zjawisko całkowicie naturalne, zwłaszcza kiedy państwo jest niewydolne, kiedy system idealny, który wynika z ustaw, nie działa – dlatego że ci ludzie, którzy są na górze, nie mają odpowiedniej wiedzy do tego, żeby grzebać w medycynie transplantologicznej. Nie mając takiej wiedzy, mogą zrobić tylko szkodę. I od lat jest taki postulat, wysuwany przez środowiska akademickie prawnicze, że powinien być ośrodek legislacji, który miałby decydujący głos merytoryczny, gdzie by wpływały te koncepcje polityczne, np. na temat służby zdrowia. I teraz siedzi grupa ekspertów, którzy zastanawiają się, jakie mogą być spójne koncepcje, jeśli chodzi o służbę zdrowia, a nie – od Sasa do Lasa, rolnik, sprzedawczyni, nauczycielka szkolna, polonistka i jeszcze ktoś tam – budują reformę służby zdrowia czy czego bądź. W zeszłym Sejmie to byli posłowie Samoobrony z podstawowym wykształceniem w komisji obrony narodowej, wypowiadający się w kwestii różnicy pomiędzy dwiema rakietami. To nie ma prawa zadziałać. [W15]

[...] odium lobbingu w Polsce ma bardzo złe konotacje. Głównie za sprawą takich osób, jak pan Dochnal czy kilku innych, które uchodzą za lobbystów, a tak naprawdę są to załatwiacze. My podjęliśmy decyzję, że po to, aby samo słowo wybielać, ale też po to, aby nikt nigdy nie mógł nam niczego zarzucić, że nie zarejestrowaliśmy się gdzieś, czegoś nie zrobiliśmy, albo nie dopełniliśmy jakichś obowiązków, staramy się zawsze to na pierwszym miejscu stawiać. I jesteśmy chyba jako jedyna w tej chwili profesjonalna firma lobbingowa, która jest zarejestrowana w Parlamencie. [...] Moim zdaniem, wspólne interesy to są dla nas... to jest odczarowanie słowa „lobbing" w Polsce i pokazanie, że można działać normalnie, uczciwie i na normalnych zasadach. Że jest to coś normalnego. W tej chwili rząd polski wynajął firmę lobbingową w Stanach Zjednoczonych. Ludzie się boją słowa lobbing. [W23]

Cała atmosfera, która zaistniała w Polsce... nie wiem, dwa lata temu, trzy lata temu. Wszystkie zakręty, nieprawidłowości, publikacje, sensacje, wyciąganie różnych brudów i tak dalej, i tak dalej. Zawsze się okazywało, że był ktoś, kto miał w tym interes, czyli tak naprawdę był lobbystą, działał w czyimś imieniu albo na rzecz kogoś, robił to mniej lub bardziej nieoficjalnie i to było „be". Niech Pani zwróci uwagę, że o lobbyście zawsze się mówi źle. [...] Ta profesja na Zachodzie uważana jest za jedną z najcenniejszych, dlatego że lobbyści to są ludzie, którzy mają wiedzę. Jak oni jej używają, to jest kwestia: a) zlecenia, b) moralności – albo odwrotnie: najpierw moralności, a potem zleceniodawców. Natomiast są to ludzie, którzy dysponują, mają dostęp do ogromnej wiedzy. Na ogół na koszt swoich klientów. Dzięki temu mogą powodować to, że prawo jest lepsze. Pytanie, dla kogo jest lepsze? Tak że to jest troszeczkę taki dylemat szekspirowski *to be or not to be?* Natomiast każdy ma prawo wpłynąć na to prawo. [W24]

Oczywiście, nie mówiliśmy o najważniejszym, a mianowicie ogólna atmosfera wokół lobbingu, którą kreują skandale i kryminaliści. Jeżeli bez przerwy się czyta i mówi, i pokazuje jakichś załatwiaczy, którzy [działają] w sposób niezgodny z prawem, czy o łapówkach... którzy forsują jakieś interesy... nazywa się lobbystami, to wszyscy lobbyści na tym cierpią. Nie tylko lobbyści, ale cały proces komunikowania się społeczeństwa z władzą. I to nie jest największy problem, który ja dzisiaj widzę w Polsce. A z nim walczy się tak, jak walczy się z mediami – i wygrać się nie da. [W14]

Ustawodawcy nie powinni się bać lobbystów, bo to jest bez sensu w gruncie rzeczy. Proszę zwrócić uwagę, jak się lobbing traktuje. Jak tylko wyjedzie się za granicę, to mi lobbyści mówią, to się ze wszystkimi witają: „A, lobbysta z Polski, chodź, opowiedz, z czym przyjechałeś". To niesamowite. Proszę zwrócić uwagę, że w gazetach bez przerwy pisze się o lobbingu, albo lobbowaliśmy, ale już się nie pisze, że wylobbowali i dali łapówkę. Lobbing Gazpromu – teraz słyszymy – co rurę będą budowali pod Bałtykiem, a wczoraj Parlament Europejski miażdżącą przewagą głosów przyjął raport, który właściwie nie zobowiązuje, ale wskazuje, że to jest zagrożenie ekologiczne i katastrofa w przyszłości, ale lobbing Gazpromu. Ale nie mówili, że to lobbing łapówkarski albo lobbing zły. Po prostu – lobbing. [...] Proszę zobaczyć, jak ja teraz znajduję klientów. Wydaję takie pismo, „Biuletyn Lobbingowy". To jest czarno na białym, ten numer dotyczy prawa lotniczego. Dwadzieścia siedem linii lotniczych w Polsce założyło stowarzyszenie i ja im publikuję coś takiego, i to będzie rozdane wszystkim posłom, senatorom, decydentom w ministerstwach. I to jest lobbing prasowy, który wzmacnia ich działania. Jest komisja infrastruktury, która się zajmuje tą ustawą, ale to jest mało, 12–15 posłów. Oni chcą, żeby wszyscy wiedzieli. Tutaj nie ukrywa się niczego, żaden „Decydent", tylko „Biuletyn Lobbingowy". Piszę tutaj, że wydawnictwo zarejestrowane w MSWiA, żeby było jasne. I pomyślałem, że napiszę posłom i senatorom tę definicję lobbingu. Ten tytuł niedawno zarejestrowałem w sądzie i pierwszy klient się pojawił, ale już są w drodze inni. Jednak słowo lobbing, nie wiem, komu się źle kojarzy, jakimś osobom niedoinformowanym, niedouczonym, bo każdy ten lobbing uprawia, ale inaczej nazywa. [W16]

No właśnie, niestety, ten problem postrzegania lobbingu, bardzo negatywny, bardzo pejoratywny i trudny dostęp... brak takiego poczucia ze strony decydentów, że oni naprawdę ekspertyz potrzebują, jest na pewno dużym utrudnieniem. Spowalnia cały proces i, niestety, cały obraz, który z tego powstaje, jest taki bardzo szarpany, bo właśnie nie można tego zrobić tak, jak być powinno – jak ja to nazywam – bardzo przejrzyście, od początku do końca. Rozmawia się z tymi, rozmawia się z tamtymi. [...] mnie po powrocie z Brukseli ludzie pytali, jak wygląda lobbing w Brukseli, bo w Polsce nie do końca wiadomo, czy to jest pozytywne, czy nie... Postrzegany jest, jak wiadomo [...] to ja zawsze opowiadałam historię fińskiego europosła. Kiedyś byłam w Europarlamencie i słuchałam, to była jedna z komisji, chyba komisja dotycząca rynku wewnętrznego i było omawianie słynnej dyrektywy usługowej. I tam występował fiński eurodeputowany Alexander Stubb, który teraz zresztą jest mianowany ministrem spraw zagranicznych Finlandii, który wstał i powiedział: „Ja na temat tej dyrektywy usługowej rozmawiałem, spotkałem się z – już nie pamiętam dokładnie, ale chyba ze 136 lobbystami". I w tym momencie dostał brawa. I to były naprawdę szczere brawa, bo to oznaczało, że ten facet poświęcił czas... za który pewnie też mu płacą, ale pewnie też niejeden raz swój własny, prywatny czas, bo przecież nie ma obowiązku spotykać się z każdym... który wysłuchał ich. U nich każde spotkanie potrwa z pół godziny, to można sobie policzyć, ile to czasu zabrało. Od każdego pewnie wziął materiały; pewnie ze sztabem swoich asystentów przejrzał te wszystkie materiały i ma jakieś swoje przemyślenia, i wie, jak to powinno wyglądać. I powiem szczerze, że pewnie to jest scena nie do wyobrażenia jeszcze w Polsce, bo pewnie jakby ktoś wstał i powiedział, że się spotkał ze 130 lobbystami, to myślę, że jakby to były oklaski, to pewnie jakieś bardzo cyniczne, nieprawdziwe. W Polsce chyba problem polega... nie na tym, że politycy, decydenci spotykają się

> z lobbystami, tylko że nie robią tego wystarczająco często i dużo. Bo nie ma żadnego problemu, jak ktoś się spotka z pięćdziesięcioma osobami i wysłucha każdej racji, i sobie to jakoś poukłada w głowie, i sam potem wie, o czym mówi, ale jest problem, jak ktoś się spotyka tylko z jednym cały czas, bo wtedy rodzą się jakieś niejasne czy korupcjogenne sytuacje. [W25]

> Po pierwsze, mało kto wie, co to jest lobbing. Po drugie, lobbing w Polsce był naznaczony od razu tym, że przekonywanie do czegoś to jest tak naprawdę swojego rodzaju łapówkarstwo, korumpowanie bardziej, nie łapówkarstwo [...] Po trzecie, wobec tego, że działalność pana Dochnala, która budziła, nawet z mocy ówcześnie istniejącego prawa, i jego postępowania określone, jakby... naruszenia tych przepisów, prawda? To raczej jest przekrętach niż lobbysta, z mojego punktu widzenia. [W26]

> [...] posłowie na początku kadencji są oprowadzani po Sejmie, mówi się: „tu jest taka sala, a tu...", i tak dalej. Cóż prostszego, żeby im powiedzieć, czym jest lobbing w procesie stanowienia prawa? To jest w ich interesie. Żeby oni wiedzieli. [...] trzeba ich nauczyć, nie ma się co wstydzić ani nic, tylko należy im pomagać, żeby się umieli zachować. [W22]

Przez naszych rozmówców lobbing uznany jest za jeden z niezbędnych elementów w procesie stanowienia prawa, gdy konieczna jest niekiedy bardzo specjalistyczna wiedza i zróżnicowane informacje o często sprzecznych interesach różnych grup, instytucji, organizacji, gałęzi gospodarki, ale także interesach ogólnonarodowych:

> Mogę podać przykład. Pracowaliśmy dla Izby Zbożowo-Paszowej przed samym wejściem Polski do UE. Komisja europejska, obawiając się tego, że tanie polskie zboże zaleje całą Unię i tam się wszystko poprzewraca, chciała przeciwdziałać spekulacji. Wprowadziła rozporządzenie, które mówiło rządom tych nowych państw: „Policzcie, jakie zapasy zboża w waszym kraju występowały w ostatnich pięciu latach w okolicach kwietnia. Teraz policzcie, jakie zapasy zboża są teraz, przed 1 maja 2004 roku i jeżeli one będą nadmierne w stosunku do tego, co było wcześniej, to oznacza, że jesteście spekulanci. Gromadzicie je specjalnie, żeby zalać rynek UE, kiedy cła zostaną zniesione. Wstrzymaliście przed wejściem do Unii i potem to wprowadzicie". Generalnie, komisja europejska podała, jak policzyć te nadwyżki. I jak będzie nadwyżka, to trzeba ją takim specjalnym podatkiem opodatkować, żeby się jej nie opłacało utrzymywać. Nasz rząd, bez konsultacji z firmami paszowymi, policzył i wyszło mu na to, że na firmę średnio przypadało tej opłaty 8 do 9 mln euro. Wtedy podniosła się wrzawa i Izba Zbożowo-Paszowa poprosiła nas o interwencję – i myśmy popatrzyli do tego rozporządzenia, a tam było napisane, że oczywiście trzeba policzyć tę nadwyżkę, ale mamy siedem punktów, które pozwalają odjąć coś z tej nadwyżki: jeżeli wcześniej była susza albo jeśli trzeba było zebrać to w jakimś innym celu, albo jeżeli rezerwy państwowe nie zapewniały... Komisja zdawała sobie sprawę, że nadwyżka nie zawsze musi wynikać ze spekulacji, ale z warunków w danym państwie. Rząd nasz w ogóle tego nie widział. Tam przyszła taka pani, która tak to wyliczyła, że wyszło 9 mln. Myśmy napisali, jak to należy wyliczyć, pokazali, że była susza w zeszłym roku, więc można odjąć połowę, pokazaliśmy, że

można to uwzględnić, że to można inaczej, że w zeszłych latach zostało źle obliczone. Zamówiliśmy specjalną opinię eksperta od prawa wspólnotowego, który pokazał, że to jest zgodne z tym rozporządzeniem. Wie pani, ile zabrano tego podatku w skali kraju – 83 tys. złotych, w stosunku do 9 mln euro. I w pewnym momencie minister rolnictwa, kiedy się z nami spotkał, mówił nam: „dzięki Bogu, że ja was mam", bo ministerstwo nie jest w stanie tego zrobić, ma za małą wiedzę i za małe możliwości. Komisja była zadowolona, trochę marudziła, bo uważała, że to za mało, nic się wielkiego nie stało, bo wiedziała, że to było sensownie przygotowane, była argumentacja. Odjęliśmy z nadwyżki tyle, bo sami daliście nam taką możliwość. Krótko mówiąc – rząd nieraz na początku może tak zadziałać, ze względu na brak wiedzy i na brak odpowiedniego zespołu działa nieproporcjonalnie, dokręca śrubę polskim przedsiębiorcom niepotrzebnie, a nasza rola w pewnym momencie polega na tym, żeby ich przekonać, że my gramy do tej samej bramki, że możemy wspólnie się zastanowić. [W11]

Lobbing jest potrzebny, ponieważ na poziomie parlamentarnym, ale też na poziomie decyzji, które są nieustawowe, czyli rozporządzeniowe, dotyczące władz lokalnych, bardzo często jest tak, że osoby, które podejmują te decyzje, nie mają informacji, które pozwalają im wyrobić sobie opinie, prezentujących różne stanowiska. Jeśli robi to urzędnik, który jest odpowiedzialny za jakąś działkę, to można powiedzieć, że on jest nieukiem, bo powinien mieć wiedzę na ten temat. Jeśli to robi parlamentarzysta, który jest w jakichś czterech komisjach, to można powiedzieć, że nie każdy jest omnibusem. Jeśli chodzi o parlamentarzystów, to powiem eufemistycznie, że wielu z nich „bardzo nie są omnibusami". Ja też to rozumiem, bo trudno wymagać, żeby wszyscy znali się bardzo dobrze na wszystkim. Jest problem podejmowania decyzji w oparciu o niepełne informacje, zawsze informacje są niepełne, ale na pewno lobbing jakoś tam umożliwia zaprezentowanie różnych stanowisk. Oczywiście, problem polega na tym, i tutaj można mieć zarzuty do lobbingu, że ci, którzy mają więcej pieniędzy, są uprzywilejowani w prezentowaniu własnego stanowiska. Tylko przeważnie jest tak, że mamy do czynienia z sytuacją, w której są środowiska, które mają konkurencyjne prawdy i lobbing służy temu, żeby te prawdy pokazać w sposób dla nich zrozumiały. Jeżeli są decyzje, na których ktoś zyskuje, a ktoś traci, a tak jest z bardzo wieloma decyzjami, to na pewno będzie się na te decyzje wpływało. Chodzi o to, żeby to wpływanie ująć w jakieś cywilizacyjne ramy. I do tego potrzebna jest ustawa i kodeksy, chociaż ustawa jest bardzo niedoskonała i kodeksy są bardzo niedoskonałe. Chodzi o to, żeby je poprawić, bo inaczej będzie jak z prohibicją w Ameryce. [W13]

Dobrze jest, żeby obiektywnie przedstawić problem, że to jest dobre dla nas i dla budżetu państwa. Jeżeli to nie będzie korzystne dla budżetu państwa, to nie jest przestępstwem, ale taki poseł jest oczywiście czymś zainteresowany, bo ja nie mówię, że 460 posłów wie wszystko o wszystkich sprawach związanych z gospodarką. Nikt nic nie wie, to oni powinni chcieć dowiedzieć się czegoś w sposób przystępny. Tutaj w punktach mają napisane, o co w tej ustawie chodzi. I tacy posłowie powinni zasięgnąć też opinii drugiej strony. Jak taki poseł pomyśli, to może coś wymyśli. Może się zwrócić do biura analiz sejmowych, może przeczytać opinię lobbysty, poprosić o analizę biura. Albo wręcz zapytać tego lobbystę: „no dobrze, a co druga

> strona?". I jak lobbysta nie wie, to już przegrywa. Lobbysta powinien być przygotowany na taką odpowiedź. [W16]

Mimo obecnie złego wizerunku, można mówić o procesie – choć powolnym – profesjonalizacji lobbingu.

> Ten jakby wachlarz jest naprawdę [...] możemy rozpocząć od wariantu [...] koleś pośrednik, który za pieniądze załatwia sprawę z jakimś niższym urzędnikiem czy posłem. Czy to zostało do końca wytrzebione? Jest to na pewno zjawisko słabsze, niż było sprzed działalności CBA i innych instytucji i wydaje mi się, że ten model skrajnej korupcji faktycznie zanika... Jest na pewno, sporo ludzi, nazwijmy to kumplami ze środowiska, którzy po prostu, na zasadzie kumpelskiego podejścia, niezbyt profesjonalnego, próbują coś (w cudzysłowie) załatwić, a niekoniecznie płacąc pieniądze, ale poprzez takie... Józio się dogada z Kaziem, pójdą sobie na piwo, pojadą sobie na wakacje i jakoś to jest... Taką bardziej miękką korupcją, ale to są ludzie nie związani poprzez powiązania instytucjonalne, ale powiązania towarzyskie i to się odbywa w takim światku [...], to jest takie bardzo hermetyczne środowisko, [...] z mojej obserwacji, tacy załatwiacze, ale w takim miękkim znaczeniu. Potem są już bardziej instytucjonalne firmy, które są firmami lobbingowymi, ale zajmują się sprawami, powiedziałbym... doraźno-lokalnymi, nie wymagającymi [...] specjalnej, profesjonalnej struktury, prowadzenia kampanii, w jakiś sposób funkcjonują jako formalne firmy lobbingowe. Później są takie firmy jak nasze, które są bardziej znane, pracują dla bardzo poważnych podmiotów zagranicznych. Funkcjonują jeszcze w tej grupie, już zaczynają się pojawiać firmy, które, jak nasza, zdobywają renomę (może złe słowo), jakąś markę w tym, że pracują przy bardzo dużych projektach unijnych, gdzie funkcjonuje się na poziomie brukselskim, gdzie następuje już kooperacja z prawnikami, PR-owcami. Czyli taki wachlarz istnieje i on się przesuwa, ale bardzo powoli się przesuwa w kierunku [...]. Częściowo dzięki ustawie, no i dzięki... przez wymóg rynku. Większość dużych firm, dużych korporacji międzynarodowych większość swoich środków lobbingowych alokują do dużych projektów europejskich, gdzie Polska, Niemcy, Francja są traktowane jako rynki, gdzie można wynająć firmę lobbingową, ze względu na rolę tego kraju w procesie decyzyjnym w Brukseli. [...] w przyszłości, rynek będzie promował takie firmy i ci geszefciarze, załatwiacze nie będą w stanie na tym rynku funkcjonować, znaczy – zawsze będą funkcjonowały, ale to będzie taki podskórny... [W27]

6.3.3. Anatomia działań lobbystów

Uprawiając różne rodzaje działalności lobbingowej, nasi rozmówcy wskazują na kilka zasad, kryteriów decydujących o wyborze bądź odrzuceniu zaangażowania w dane przedsięwzięcie. Można je określić jako: brak konfliktu z innym klientem – zasadę niekonkurencyjności, brak konfliktu z wyznawanymi wartościami, istnienie podstaw prawnych i argumentacyjnych dla podjęcia działań. Na ogół reguły te występują w wypowiedziach lobbystów łącznie, niekiedy pojawia się ich hierarchizacja:

Nie podjęłabym się sprawy, w którą nie wierzę intelektualnie, konstytucyjnie i europejsko, bo to by zburzyło całą moją reputację i to, kim jestem zawodowo. To, że ja mogę to samo powiedzieć pacjentom, hurtownikom, producentom, genetykom i innowacyjnym, to jest warunek *sine qua non*, żeby być spójnym intelektualnie. Nie można interpretować tych przepisów pod klienta, zwłaszcza w sferze legislacyjnej. Cały czas istotne jest dla mnie *ratio legis*, jeśli przychodzą do mnie jacyś klienci z pomysłami, które są sprzeczne z *ratio legis* prawa, to też moja reputacja się stąd bierze, że ja im to walę kawa na ławę. Moim zdaniem taki system płacenia lekarzom czy organizowania wyjazdów lekarzy jest nie O.K. I też reputację buduje się w taki sposób, bo oni dostaną rzetelną analizę, co jest do obrony prawnie. I bardzo często musimy napisać, że naszym zdaniem pewien system działania jest nie O.K. Pod tym względem mam łatwiej niż adwokat, który specjalizuje się w sprawach karnych, bo tam jest inna filozofia, trzeba bronić klienta przed potencjalnym błędem prokuratury czy sądu. Tutaj sytuacja jest inna, bo mamy komfort, że może nie tyle jesteśmy adwokatami, co doradcami. Można sobie pozwolić na komfort odpowiedzi negatywnej. Ten zawód, który sobie ja ukształtowałam, jest wygodniejszy etycznie i wygodniejszy intelektualnie. Na pewno bym się nie podjęła lobbingu na rzecz czegoś głupiego, np. wprowadzić przepis do prawa, który mi ułatwi, a innym utrudni. I tak zachachmęcić, żeby tamci mieli pod górkę i to ma mi zrobić lepszą konkurencję. Ja jestem skłonna się podjąć wszystkich analiz i promowania wszystkich idei europejskich, bo jestem ich fanką, w tym sensie, że – widząc wszystkie wady prawa europejskiego – ono jest oparte na aksjologii obywatelskiej. To znaczy na sytuacji, w której w akcie prawnym jest napisane o co chodzi, jest preambuła, z której wynika, po co jest to wszystko, czyli *ratio legis* leży na stole. U nas tego nie ma w ogóle – efekt jest taki, że dlaczego to jest uregulowane w taki sposób, nikt już później nie pamięta. Na przykład w europejskim prawie będzie napisane: „ludzie powinni jeść, żeby nie byli głodni", w polskim prawie: „ludzie powinni jeść" – i na tym można zbudować jakieś horrenda zmuszające ludzi do jedzenia. To jest przykład, jak można przekręcić *ratio legis* danego aktu prawnego. A po drugie, co do zasady jesteśmy w świecie swobód, a ograniczamy je tam, gdzie to jest potrzebne, dla jakiegoś sensownego powodu. Nie dlatego, że jesteśmy państwem postkomunistycznym, w którym władza ma zawsze rację, ale dlatego, że to ma sens. Rejestrujemy leki, bo uważamy, że władza powinna się przyjrzeć, czy dany produkt nie zabija; władza powinna się temu przyglądać naprawdę, a nie na niby. Wszystko ma jakiś sens. Wszystko powinno iść w stronę obywatela i jemu się zawierza, a ograniczenia mają iść w stronę, gdzie on musi być chroniony przed zjawiskiem, które jest od niego mocniejsze, silniejsze. Jak ja się podejmuję różnych ocen, to głównie opieram się na prawie europejskim i na konstytucji, która też jest bardzo gwałcona. W poprzednim parlamencie, na komisji sejmowej jeden z posłów stwierdził, że od oceny tego, czy coś jest konstytucyjne, czy też nie, jest Trybunał Konstytucyjny. I oni właśnie głosowali przepisy, do których jest kilka opinii konstytucjonalistów, że są niekonstytucyjne, i nikomu to nie przeszkodziło – obowiązują. Oczywiście, dewiują to, co miały naprawić, bo są źle napisane. Nie może być przepisu, z którego wynika, że każdy lekarz jest przestępcą, jak wypisuje receptę. To jest idiotyzm. Patrząc nawet na treść tych przepisów, to udowadnianie, że one są niekonstytucyjne, jest zajęciem kompromitującym intelektualnie. Każdy widzi, że jest źle napisane prawo, nie wiadomo, o co chodzi. Nikogo w Sejmie zbytnio to nie boli. [W15]

[...] nie boimy się żadnej dziedziny, jesteśmy na tyle sprawni, że możemy w krótkim czasie zapoznać się z tematyką i ją przełożyć na wiedzę ogólną. Są takie sytuacje, w których nie decydujemy się na współpracę, dlatego że uważamy, że to może szkodzić naszemu wizerunkowi. Mieliśmy taką sytuację, kiedy odmówiliśmy zaangażowania się w pracę jednego z biznesów hazardowych. Są podejrzane biznesy, trzeba sobie jasno powiedzieć. My nie mamy takiej wiedzy, ale jeśli wszyscy o tym mówią, jeśli się pisze, że właściciele „jednorękich bandytów" najczęściej są powiązani z mafią, ponieważ my jesteśmy największą kancelarią w Polsce, więc nie trzeba nam tego. Jeśli otrzymujemy propozycję skonsultowania takiego projektu, ktoś z takiej organizacji występuje i prosi o napisanie opinii, czy jest to zgodne z konstytucją, czy nie, robimy to, ponieważ odmowa czegoś z punktu widzenia etyki zawodu radcy prawnego jest podobna do odmowy lekarza leczenia kogoś. Nie powinno tak być; jeśli ktoś przychodzi i chce opinii, to nie odmawiamy, ale nie angażujemy się w sposób komunikacyjny i nie angażujemy się w produkowanie argumentacji na całym odcinku. W niektórych przypadkach kończy się to jedną opinią, którą wydajemy i klient się nią posługuje samodzielnie dla swoich potrzeb. [W11]

[...] gdybym widział, że to jest partykularny interes wąskiej grupy przedsiębiorców, który nie ma nic wspólnego z prawdą przekazywaną. Mogę reprezentować koncerny tytoniowe, ale w jakimś sensownym zagadnieniu. Kiedyś np. trochę doradzałem przy sprawach akcyzowych, bo efekt jest taki, że rozwija się szara strefa. Tu drożeją i coraz większe są korzyści przemytników, bo te nie drożeją. I tak będą palić – i tyle. Przez złotówkę nikt nie przestanie palić papierosów. Natomiast, gdybym miał się zaangażować w kampanię „papierosy sprzyjają szczupłości sylwetki" itd., to bym się tego nie podjął, bo to jest absurd. Nie chciałbym uczestniczyć w czymś, co jest kłamstwem. Co nie znaczy, że nie mógłbym się zaangażować w ochronę interesów jakiejś grupy, ale w ten sposób, że chciałbym przeforsować przepisy, które nie krzywdzą innych grup społecznych. Natomiast uważam, że interes wszystkich stron trzeba brać pod uwagę, a nie tylko jednej. Pamiętam ustawę o kinematografii – tam było dobrze widać interesy, gdy pytano, kto sfinansuje polską kinematografię. I widać było, który z posłów reprezentuje interesy stacji TV, bo dokładnie cytowali słowa właścicieli stacji. To dobry przykład, tam naprawdę nie widziałem ani jednego dobrego powodu, że coś jest lepsze albo coś jest gorsze. Jedni mówili, że tamci mają płacić podatek i urząd kinematografii będzie finansował polski film, a drudzy mówili, że będą przeznaczać pewne środki na sponsorowanie filmów, które będą uważać za wartościowe. Nikt nie zbadał mechanizmu: ile film potrzebuje pieniędzy, co to są filmy ambitne, a gdzie jest kino niezależne. W ogóle nie było takiej dyskusji, udowodnienia, że taki mechanizm jest lepszy albo gorszy. Były tylko takie głosy: „my chcemy tak, a wy chcecie tak". Nikt nie pokazał kosztów, jak w konsultingu. Jakiś mechanizm powinien być pokazany, jakieś symulacje zrobione i wtedy można powiedzieć: to ma sens, a to nie ma sensu. Natomiast to były argumenty pt. „jesteście socjalistami, chcecie od nas kasy, żeby utrzymywać urzędasów i mieć władzę", „a wy jesteście wredni kapitaliści, będziecie na filmy pornograficzne przeznaczać pieniądze, bo na nich zarobicie, a polskie kino ambitne upadnie". To jest taki poziom. [W12]

Aksjologicznie jest tak, że zasadniczą kwestią – i to dotyczy PR w ogóle, nie tylko spraw lobbingowych – z punktu widzenia wartości dotyczy wprowadzenia bądź nie-

wprowadzenia w błąd publiczności. I to jest jedna z podstawowych zasad kanonu PR-owskiego. Nie chcę przez to powiedzieć, że żaden PR-owiec nigdy nikogo nie wprowadził w błąd, bo mówimy o wartościach, a nie mówimy o skrzypiącej rzeczywistości. To powinno być brane głównie pod uwagę. Jeżeli jest tak, że mam wiedzę, że mój potencjalny klient przychodzi do mnie z komunikatem, że „ja bym chciał wprowadzić w błąd jakąś publiczność", to nie powinienem podjąć się takiego projektu. To znaczy nigdy w mojej pracy zawodowej nie zdarzyło mi się tego typu zadania podjąć. Ten warunek ja w PR-rze staram się stawiać ostrzej – nie chodzi już tylko o to, żeby świadomie wprowadzać w błąd, ale żeby dołożyć staranności działania, żeby to się nie stało nieświadomie. Reklamowcy często argumentują: „przychodzi do nas klient i my komunikujemy to, co on nam mówi, nie jesteśmy od tego, żeby sprawdzać". Ja uważam, że to nie jest wystarczające tłumaczenie dla PR-owca, który powinien dołożyć wszelkiej staranności działania – nie tyle, żeby mieć pewność, że klient go nie oszukuje, bo nigdy takiej wiedzy nie będziemy mieli, ale przynajmniej postarać się to sprawdzić. Nigdy nie zdarzyło nam się tak, żebyśmy zaczynając pracę z jakimś klientem, opierali się tylko na wiedzy od niego. Zawsze staramy się zrobić jakiś *research* dotyczący tego klienta z innych źródeł: z mediów, innych kompetentnych informatorów. To nie jest jakieś wielkie szpiegostwo, ale żeby poznać prawdę i żeby rozumieć też inne argumenty. To też jest jakiś rodzaj sprawdzenia i faktycznie, jeśli to jest jakiś projekt, którego jasnym i oczywistym celem jest to, żeby wprowadzić kogoś w błąd, to ja bym się tego nie podjął i nie pamiętam, żebyśmy się kiedykolwiek tego podjęli. I tutaj robi się problem, bo dochodzimy do pytania, co to jest prawda? Oczywiście, jest tak, że każdy ma jakąś swoją prawdę i my zdajemy sobie z tego sprawę, i bardzo często komunikujemy czyjąś prawdę. Jeśli ktoś ma swoją prawdę, która dotyczy pewnego wycinka rzeczywistości... jak na ten problem można spojrzeć. Natomiast konkurencja albo ktoś inny może na ten problem spojrzeć z innego punktu widzenia. To nie jest rzecz, która przekracza granice akceptacji, jesteśmy po to, żeby pomóc dobrze zakomunikować to, co ona ma do powiedzenia. Jeżeli to jest nieprawdziwe, to nie powinniśmy się tego podejmować, a jeżeli jest to jakiś wycinek prawdy, to możemy to zrobić. [W13]

Jeżeli na przykład... zgłosiłby się ŁUKOIL i zaproponowałby działania, których celem byłoby... nie wiem, stworzenie takiej atmosfery, takiego prawa, gdzie mógłby na przykład przejąć PKN Orlen – to trafił pod zły adres. [...] Po pierwsze, nie wszystko jest jednak na sprzedaż. [...] Są chyba pewne granice, prawda? [...] Jeżeli to się mieści w zbiorze wartości, to jest pierwsza rzecz. [...] Jest interes państwa... narodowy..., którym nie powinno się handlować, prawda? [W22]

Otóż nie bierzemy wszystkich klientów, którzy się do nas zgłaszają. [...] mamy dwie generalne zasady. Pierwsza zasada jest taka, że nie bierzemy żadnych projektów, które mogłyby się okazać, że są w sprzeczności z interesem Polski. Na przykład mieliśmy propozycję pracy promującej gazociąg północny dla Gazpromu. Powiedzieliśmy nie, dziękujemy. Druga zasada, nie bierzemy projektów, co do których sami nie jesteśmy przekonani, albo takich, z których może wynikać... na przykład podejrzenie, że firma by chciała, żebyśmy w przyszłości coś pod stołem próbowali załatwić. Nie dotykamy takich rzeczy. Nikt wprost takich rzeczy nie sformułował, bo wtedy musielibyśmy powiadomić odpowiednie służby, ale... jeżeli we dwóch – bo zawsze przy tego typu strategicznych spotkaniach z klientem chodzimy we dwóch,

żeby nie było niedomówień, że może coś mi się wydawało. [...] ale jeżeli we dwóch mieliśmy takie wrażenie na spotkaniu... na jednym ze spotkań firma mówi: „no dobra, ale byście załatwili" [puka w stół od dołu]. Musicie nam dać argumenty, tak? My musimy się z nim zapoznać. „No tak, ale to... żeby było!" Kończymy takie spotkania natychmiast i się rozstajemy. I kolejna grupa, o której wspomniałem, to takie projekty, co do których nie jesteśmy przekonani. Jeżeli ja nie jestem do czegoś przekonany, to nie będę nigdy w stanie profesjonalnie iść i przekonywać decydentów do danego rozwiązania. Na przykład coś, do czego się zwykle nie dotykamy... ale system w Polsce jest bardzo nieprzejrzysty i firmy mają problem z urzędniczą jakąś... brakiem decyzyjności albo zawistnością. Lista leków refundowanych. Jeżeli ja się przekonam do jakiegoś leku, firma jest w stanie... – a patrzę na to zawsze z dużym krytycyzmem – że ich lek powinien być refundowany w Polsce, bo jest korzystny dla pacjenta, dla budżetu NFZ, dla ministerstwa z różnych względów, to bierzemy i wspomagamy tę firmę, też tak angażując się wewnętrznie, emocjonalnie. [...] też mieliśmy taką propozycję, pracy przy refundacji leku, co do którego firma nie była nas w stanie absolutnie przekonać. I podczas spotkania, gdzie przedstawiciel tej firmy mówił do nas: „Nie no, słuchajcie. Lek jest ekstra! A w ogóle w Polsce to mamy jeszcze wyjątkowe wskazania na niego". Mówię: „Chwila. Czy to oznacza, że w innych krajach macie Państwo zarejestrowany ten sam lek na mniejszą ilość schorzeń niż w Polsce?". „No tak, tak! Bo u nas udało nam się zarejestrować, poszerzyć te..." Ja mówię: „Słuchajcie. Jak się rejestruje w Polsce leki, jakiej jakości to są często ludzie zasiadający w urzędzie rejestracji, to ja coś wiem o tym. Jeżeli wy w Polsce macie wyjątkowe wskazania, a nigdzie na świecie wam się to nie udało, to w ogóle ja nie chcę o tym wiedzieć, i nie ma opcji, żebym ja wspierał jakiś lek w Polsce...". Bo nagle się okaże, nawet nie pamiętam na co był ten lek, ale że firma, my dajemy swoje nazwisko, wspomagaliśmy refundację leku z budżetu państwa, z budżetu NFZ, z pieniędzy publicznych ten lek, który w danym schorzeniu nie działa, a tylko w Polsce ma dziwną rejestrację. Nie ma mowy! Się rozstajemy. Także ze względu na własne bezpieczeństwo, własne nazwisko, jesteśmy ludźmi młodymi, działamy tu w biznesie, bo też proszę zauważyć – w Stanach Zjednoczonych, która jest kolebką profesjonalnego lobbingu, tam lobbystami zazwyczaj zostają osoby, które są na przykład na końcu kariery politycznej, prawda? Albo te, które nie weszły po raz kolejny do Senatu, czy... z jakimś dużym doświadczeniem, bagażem politycznym. My nie mamy takiego bagażu, a w polskich warunkach to jest często obciążenie... jak jest się związanym z jedną stroną, co jest i łatwiej, i trudniej dla nas. Łatwiej może w tym znaczeniu, że my nie jesteśmy kojarzeni z żadną siłą polityczną, a w Polsce były już firmy lobbingowe, które powstawały wyłącznie pod jedną opcję polityczną. To się kończy zawsze tym, że kiedy rządzi dana opcja to jest cudownie, bo mają mnóstwo klientów, są w stanie, ot tak, organizować spotkania z decydentami, nie wiem co jeszcze, tylko jak się kończy kadencja dana, to takie firmy znikają z rynku, po prostu, bo wszyscy im pamiętają, że oni byli „ułożeni" z daną opcją. [W23]

Generalnie trzeba mnie przekonać do tego. Ja nie cierpię na brak gotówki. Ja nie muszę się rzucać na wszystko. [...] Natomiast muszę rozumieć to zagadnienie, bo jeżeli mam kogoś przekonać, to ja muszę być przekonany. Jest taka jedna funkcja w życiu, której nigdy nie pełniłem, mianowicie nigdy nie byłem rzecznikiem prasowym, niczyim, właśnie dlatego, że zawsze staram się trzymać dystans od spraw, którymi się zajmuję. [W24]

> Może zacznę od tego, jakie odrzucamy. Jeżeli by zaszła rzeczywiście taka sytuacja, że musimy coś odrzucić, chociaż ja osobiście sobie nie przypominam, żeby coś takiego było, [...] to dlatego, że mamy konflikt z jakimś innym klientem, a my zwykle podpisując umowę, [...] podpisuje się klauzulę o niekonkurencyjności, czyli tak naprawdę z danego sektora możemy mieć najprawdopodobniej tylko jednego klienta. Przykład: pracujemy dla, aczkolwiek w sferze zupełnie nie lobbingu, tylko w sferze *media relations* i *public relations*, dla Polskiej Grupy Energetycznej, czyli największej grupy energetycznej stworzonej w Polsce, w związku z tym nie moglibyśmy już pracować dla innej firmy. Z czymkolwiek by do nas przyszedł z innej firmy czy nawet jakby to był z zupełnie innej działki, to prawda jest taka, że my już dla tej firmy swoich usług byśmy nie oferowali, i prawda jest taka, że zwykle wtedy nie dochodzi już do rozmów, tylko my zawsze lojalnie mówimy, że nie możemy reprezentować... To nie chodzi o to, czy to są sprzeczne interesy czy nie, ale tak jak mówię, mamy umowę o niekonkurencyjności. To są sprawy, których byśmy nie wzięli, i to jest jedyne, według mnie, coś co mogłoby wykluczyć. Oczywiście w naszym *code* [...] jest napisane, że każdy pracownik ma prawo odmówić pracy nad jakimś projektem, jeżeli to nie jest zgodne z jego [...] moralnymi przekonaniami. [...] To są sprawy, które są bardzo indywidualnie traktowane, aczkolwiek [...] bo to jest też pewnie związane z postrzeganiem lobbingu w Polsce, bo zwykle się wydaje, że się lobbuje sprawy, które są moralnie dwuznaczne. Tak jak mówię, ja zwykle lobbowałam o rzeczy, które są zupełnie niedwuznaczne. Nie sądzę, żeby ktokolwiek miał wątpliwości, czy lobbować za tym, czy witaminki dodawać do płatków śniadaniowych, czy nie. Więc nie byłam w takiej sytuacji, [...] od kiedy tutaj jestem, nie słyszałam, żeby coś zostało odrzucone ze względu na sprawy moralne, ale też nie mieliśmy żadnych takich dwuznacznych. Tak że jeżeli coś odrzucamy, to ze względu na tę konkurencyjność. [W25]

W relacjonowanym sposobie pracy lobbystów zwraca uwagę nacisk na działalność, którą określiłabym jako poznawczą – zdobywanie informacji, i działalność komunikacyjną – przekazywanie informacji, wreszcie działalność perswazyjną – przekonywanie do informacji.

> Po pierwsze, trzeba się zorientować, że tak się wyrażę, o co chodzi. Jaki jest cel? Generalnie, jeżeli przyjmiemy, że lobbing to jest wpływ na kształt prawa – teraz będę mówił jak naukowiec, ale to się sprawdza w życiu... Jeżeli lobbing jest wpływem na zmianę prawa, to ma na pewno swój początek i swój koniec. Czyli jest procesem. Czyli pierwsze zadanie brzmi: narysować sobie ten proces. Trzeba sobie narysować ten proces, on może się zaczynać w ministerstwie. Ale może się zaczynać jako grupa posłów albo może w ogóle nie dotyczyć zmiany prawa na tym etapie, tylko dotyczyć czegoś niżej, typu rozporządzenie burmistrza. Ale każdorazowo to jest jakiś proces. Ponieważ jest to proces, to [...] ma swój harmonogram, może nie zawsze wypełniony, ale ma. I ponieważ jest to proces – i to jest chyba najtrudniejszy element – to trzeba się zastanowić, w jaki sposób możemy wpłynąć na zmianę tego procesu, inaczej – na kształt tworzonego prawa w ramach tego procesu. Innymi słowy, gdzie możemy zaistnieć z boku? Oficjalnie. Bo nieoficjalnie to nie ma o czym gadać, ale oficjalnie, gdzie możemy zaistnieć. Z tytułu konsultacji? Z tytułu obrad komisji? A jeżeli nie mamy takich możliwości, to co powinniśmy wykreować w tej materii? [...] pierwszą czynnością nie jest pójście i przedstawienie się, tylko pierwszą czyn-

nością jest znalezienie kogoś, kto umożliwi mi dostęp do tego człowieka, tak żeby on w ogóle chciał ze mną rozmawiać. Bo jeżeli ja do kogoś zadzwonię i powiem: „Dzień dobry. Jestem lobbystą. Pracuję i przychodzę w takiej sprawie", to ten ktoś nie będzie miał czasu albo powie: „halo, halo, nic nie słyszę i telefon mi się zepsuł". Więc prawidłowy początek jest taki: mam zlecone zadanie takie, w związku z tym zastanawiam się, kto jest właścicielem tego tematu? A następnie 90% energii zużywam na to, żeby móc tam zaistnieć, nie na zasadzie człowieka z ulicy, bo z ulicy nikt mnie nie przyjmie. [...] Czasami trzeba do tego użyć jakiejś formuły innej, typu konferencja, typu seminarium, po to, żeby móc... zrobić. Czasami oni nawet sami poradzą: no to zorganizujcie nam sesję szkoleniową, dlaczego nie? Proszę, zainwestujcie w nas. Pokażcie nam, jak to wygląda. To jest fajna droga. Myślę, że to jest fajny element. Natomiast wracając jeszcze do poprzedniego doświadczenia, [...] to trudno nazwać cywilizowanym zagadnienie, jeżeli projekt nowelizacji ustawy trafia do Kancelarii Premiera i wpada jak w czarną dziurę. Nikt pani nie powie, gdzie ten dokument jest! Nikt! [...] Ja mówię o tym minionym okresie ostatnich dwóch latach, a w tej chwili nie miałem takich problemów, natomiast czasami trzeba było użyć posła, cokolwiek by to nie oznaczało, bo jak poseł zadzwoni, to jest jakaś odpowiedź. Chociaż nigdy nie było wiadomo, czy nazwisko nie zostało od razu zapisane, jaki on ma w tym interes, że chce to przyspieszyć? Leży – widocznie musi leżeć. [W24]

U nas w biurze mamy to tak podzielone, że zawsze pierwsze rozmowy z potencjalnymi klientami prowadzę ja z M., czyli razem, szczegóły już oddzielnie. I osoby, które u nas pracują, są później odpowiedzialne za danego klienta, za to, żeby cała korespondencja była do niego wysłana, są przygotowywane raporty, awiza różnego rodzaju i tak dalej, i tak dalej, omawiane spotkania. I my we dwóch odpowiadamy za całość, któryś z nas. I najczęściej dwuosobowe zespoły, które są dodane do klienta po to, że jeżeli jedna osoba jest na urlopie czy jest chora, to płynnie ma ją kto zastąpić. Plus mamy też takie osoby typowych *researcherów* – to jest podstawa w naszej pracy wiedzieć, z kim rozmawiać, dlaczego, wiedzieć coś na temat danej firmy i osoby – i te osoby są bardzo poważnym wsparciem dla nas, przygotowują całość materiałów o problemie. Przecież my się nie znamy na tym wszystkim. Jak ja pracuję już osiem lat dla przemysłu farmaceutycznego, to prawo farmaceutyczne znam, myślę że całkiem dobrze. Jak pracuję od czterech lat dla Medicovera, a wcześniej jeszcze w ministerstwie pracowałem, no to system ubezpieczeń, możliwości, potencjalny system, który ja bym widział – to też mam na ten temat jakieś wyobrażenia. Ale nie wiem... w tej pracy to też jest fajne, że człowiek się uczy czegoś nowego. Bo przychodzi potencjalny klient, i to nie jest tak, że my jesteśmy alfą i omegą, tylko my wiemy, gdzie tego szukać. I się uczy człowiek nowej branży – to też jest ciekawe. [...] Proces decyzyjny w Polsce jest bardzo skomplikowany, ale mało przewidywalny co do okresu, bo nie wiadomo, na którym etapie może coś zostać przerwane czy zastopowane, jakieś komplikacje, nowe analizy i tak dalej. I jeżeli mówilibyśmy o wprowadzeniu jednego konkretnego przepisu, to jest pytanie – czy jest to na etapie prac rządu? Czy w ogóle nikt o tym nie dyskutuje i trzeba najpierw wywołać pewnego rodzaju dyskusję, żeby było zainteresowanie wprowadzeniem takich spraw. Na przykład pracujemy również dla Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie, skupiającej firmy ciepłownicze, i dla nich to praktycznie praca jest permanentna, bo ustawa, która ich dotyczy, jest nowelizowana dwa, trzy razy w roku. Corocznie coś jest poprawiane, zmienia się rzeczywistość i tak dalej. To jest praca permanentna. [W23]

Najpierw to są przygotowania, nauczenie się tematu, zrozumienie, zadanie pytań. Sporządzenie z tego raportu dla siebie, tak szczegółowo pisane, czy nie pisane... takiego rozejrzenia się w temacie, przygotowania materiałów, przygotowania planu całego, zaplanowanie etapów i realizacja. Wiadomo, że jest pierwsze, drugie, trzecie czytanie, komisje w międzyczasie. Etapy są absolutnie skorelowane z procesem legislacyjnym. [W22]

Oczywiście zaczyna się od tego, że jest jakaś instytucja, organizacja bądź firma po prostu, która mówi, że jest z ich punktu widzenia jakiś problem, polegający na tym, że jest rozwiązanie prawne, które z ich punktu widzenia jest niedobre; oni mają na ten temat jakieś swoje argumenty i chodzi o to, żeby argumenty te dotarły. Ja się raczej nigdy nie zajmuję tym, żeby te argumenty tylko dotarły do decydentów. Ja się zajmuję przede wszystkim tym, żeby argumenty dotarły do innych grup, które też na tych decydentów mają wpływ. Można użyć dwóch przykładów takich grup. Dziennikarze, to, jakim tonem piszą media, oczywiście wpływa na decydentów, oni słusznie się dziennikarzy obawiają i jakoś liczą się z ich zdaniem. A drugim odbiorcą są różnego rodzaju organizacje pozarządowe, w szczególności w sektorze ochrony zdrowia, pacjenci głównie. I znowu jest tak, że mówimy, że to te organizacje dysponowały wiedzą i argumentacją, której mogą używać w kontaktach z tymi, którzy potem podejmują decyzje. I to jest modelowy przykład. [...] Często jest tak, że mówimy klientowi, że przydałaby się ekspertyza na dany temat, tu jest lista ośrodków naukowych, które taką ekspertyzę mogą zrobić. Mnie się zdarzyło parę razy, że umożliwiłem kontakt z ekspertem, klient sam – bez mojego pośrednictwa – by tam nie poszedł. To nie jest tak, że są eksperci od argumentów i oni te wszystkie argumenty wymyślą, a ktoś szybko jest w stanie zakomunikować. Natomiast bardzo często jest tak, że my podpowiadamy, jakiego typu argumenty już są i – znając publiczność – jakiego typu argumenty by się jeszcze przydały. Jakiego typu argumenty byłyby jeszcze przekonywujące. Czy takie argumenty można zdobyć? Bo to jest tak, że ekspertyzy bardzo często polegają na tym, że nie było nikogo, kto miałby czas usiąść z danymi, które istnieją i zebrać, zestawić i wyciągnąć z tego wnioski. Mówimy, może ktoś się przyjrzy tego typu wnioskom, nam się wydaje, na intuicję, że może być tak, a nie inaczej i że to byłoby przekonywujące. To nie jest takie proste, że są ekspertyzy, klient nas wynajmuje i mówi: „weźcie i to zanieście". Po pierwsze, nawet jeśli klient takie rzeczy ma, to najczęściej są to ekspertyzy prawne lub ekonomiczne i z czymś takim przychodzi, ale osób, które przeczytają taką ekspertyzę, jest niewiele. Jest bardzo wiele osób, które nie czytają tego typu ekspertyz, a podejmują decyzje. Oni muszą dostać coś, co jest rodzajem skrótu tego, opracowaniem. Częściej jest tak, że robimy to my, a nie przygotowujący ekspertyzy. [W13]

Zazwyczaj jest tak, że ustawa jest na jakimś etapie i klienci potrzebują argumentów prawno-merytorycznych i ekonomicznych do tego, żeby przedstawić swoje stanowisko. W związku z tym ten lobbing jest troszkę z naszej strony, póki co, mało efektowny. Polega na dobrym przygotowaniu merytorycznym argumentów, które klient później wykorzystuje w dyskusji. To, co bym chciał zmienić, to jest wykorzystanie bardziej osobiste możliwości bywania na komisjach sejmowych i prezentacji stanowiska. To jest bardziej sensowne, żeby budować rzeczywiste usługi lobbingowe. Natomiast w tym układzie trudno to nazwać lobbingiem, to jest takie przygotowanie merytoryczne, jakie każdy konsultant mógłby zrobić. Tego elementu zajmowa-

nia się sprawą od A do Z, włącznie z prezentacją klienta na komisjach sejmowych, mi brakuje. Nie do końca klarowne są dwie rzeczy: po pierwsze, utrudnione są te procedury dotyczące wchodzenia w obszar tematyczny. Na przykład fajnie by było, gdyby rząd wysyłał wszystkim zarejestrowanym lobbystom pomysły legislacyjne. To trzeba samemu to wszystko śledzić, po prostu jesteśmy trochę traktowani tak, jak taki intruz oglądany przez szybę. [...] To jest absurdalna sytuacja, tym bardziej, że jeżeli byśmy zeszli na poziom lobbingu merytorycznej dyskusji, to nie lobbysta ma coś tak naprawdę do ukrycia, tylko twórca ustawy. Bo lobbysta zadaje pytania: „Czy to na pewno jest najlepsze rozwiązanie? Bo ja mam inny pogląd na ta sprawę, podyskutujmy". Wtedy może zabraknąć po drugiej stronie argumentu merytorycznego i zacznie być argument typu: „Właściwie to co pan tu robi?". [W12]

[...] klienci do nas przychodzą, bo mają świadomość, że w jakimś okresie, dłuższym czy krótszym [...] zapaść jakaś decyzja, która w jakiś sposób ich dotyczy czy ma wpływ na ich biznesowe interesy w Polsce, ale też w Unii Europejskiej. I ta decyzja może mieć charakter albo administracyjny, albo legislacyjny, albo charakter decyzji w przetargu – jakaś decyzja, która ich w jakiś istotny sposób uderza... potencjalnie negatywnie, potencjalnie pozytywnie. Póki co, jest wielką niewiadomą. Natomiast nasza praca polega przede wszystkim na zrozumieniu istoty ich problemu. [...] Jaka jest decyzja, która ma zapaść i tryb, w którym ta decyzja ma zapaść. Jeżeli ona ma charakter legislacyjny, to nasza praca przede wszystkim polega na analizowaniu, na jakim etapie ta decyzja jest, bo decyzja zawsze jest decyzją ostateczną, ale ona następuje po jakimś procesie wewnątrz administracji czy parlamentu – musimy się dowiedzieć, gdzie jesteśmy w tym kalendarzu, jesteśmy na początku, w połowie drogi czy jesteśmy za pięć dwunasta. Kim są osoby, które podejmują te decyzje, imiennie, w jakich instytucjach pracują; osoby biorące bezpośrednio udział w decyzji lub mające wpływ na decydentów – kim są te osoby? W jakiej hierarchii one funkcjonują, zależności? Od sprawy – czy ta decyzja ma charakter techniczny, czy ona ma taką wagę, że czyni ją również polityczną? W związku z tym jakie są siły polityczne, które mają wpływ na tę decyzję, na hierarchię, nazwijmy to – bardziej partyjną niż urzędową? Próba analizowania grup nacisku, które funkcjonują wokół, czy to jest taka sprawa, gdzie związki zawodowe mają głos, czy jakieś społeczne grupy nacisku, ekologowie... rzucam tak teoretycznie. Kto ma wpływ na tę decyzję? Jeżeli to jest decyzja, która dotyczy jakiegoś sektora, jakiegoś przemysłu, to czy inni gracze na tym rynku są również aktywni? Chodzi o konkurencyjne firmy, działające w tej samej branży – czy oni mają podobny stosunek do tej decyzji, czy mają odrębny punkt widzenia i próbują własny partykularny interes przeforsować? Zwłaszcza że bardzo często mamy do czynienia, jeśli chodzi o akcyzę, zwłaszcza w przemyśle tytoniowym... różne firmy mają różne interesy co do stawki akcyzy. Czyli, co robi konkurencja? Tutaj możemy... taka analiza dotyczy też sytuacji przetargowych, gdzie próbujemy przeanalizować, kim są konkurenci, z kim oni z kolei nawiązali sojusz, z kim oni rozmawiają, jakie są ich, nazwijmy to, obręby wpływu. I po takiej wstępnej pracy, którą nazywamy pracą mappingową – czyli opracowaniem takiej mapy decyzyjnej, w zależności od tych wszystkich czynników – praca z klientem, odpowiedniego sformowania argumentów, odpowiednia konstrukcja argumentacji czy dokumentów, przejrzenie dokumentacji, którą klient ma, w dużej mierze upraszczanie jej w zależności od odbiorcy. Bo jeśli mamy do czynienia z parlamentarzystami, którzy są, nazwijmy to, laikami, nie możemy przedstawiać jakie-

goś bardzo technicznego dokumentu, który ma dwadzieścia stron, bo wiadomo, że nic z tego nie wyniknie, tylko musimy to przeredagować na kartkę A4 i sformułować jakieś proste argumenty, też częściowo doradzając klientowi, gdy spotyka się z rozmówcą czy z decydentem. Biogram decydenta, jakie są jego zainteresowania, o co można zahaczyć, żeby wywrzeć dobre wrażenie na spotkaniu, jakie są jego poglądy – i tutaj jest ważny element pracy: to jest przeanalizowanie stanowisk decydentów, z którymi się ma do czynienia, czyli taki reasearch w Internecie czy w obradach sejmowych, gdzie podejmowanie jakiegoś stanowiska... czyli praca, żeby dobrze zrozumieć, jakie jest stanowisko naszego rozmówcy, czym on się kieruje. Jeżeli poseł, to z jakiego okręgu? Czy ta inwestycja go dotyczy w jakiś sposób? Czy klient ma ambicje, żeby inwestować gdzieś w Polsce? Innymi słowy, jakie są lokalne implikacje tej decyzji? Czy ta decyzja na przykład, jeśli będzie negatywna, czy ona wywoła natychmiast jakieś skutki bezrobocia w tym okręgu? Innymi słowy, taka próba... ale zawsze opierając się na faktach, czyli nie kreowanie jakichś fałszywych argumentów, ale tylko lepsze zrozumienie, w jaki sposób można lepiej przedstawić interesy klienta na spotkaniu. I taka, nazwijmy to, praca analityczna jest prowadzona przez cały etap podejmowania decyzji, aż do tego momentu finalnego, gdy jest głosowanie w Sejmie, bądź jakaś decyzja administracyjna. Czyli [...] próbuję wytłumaczyć, że ta ostateczna rozmowa jest tak naprawdę finalnym aktem, który jest poprzedzony przez cały szereg różnych analiz czy prac. [W27]

Często używamy takiej metafory – my produkujemy amunicję lobbingową, produkujemy argumenty, ale nie zawsze zajmujemy się ich komunikowaniem. Komunikacją zajmują się nieraz firmy PR, nieraz specyficzne firmy lobbingowe. W Polsce jest kilka firm czysto lobbingowych. Na tym polega różnica. Tamte firmy same nie wyprodukują argumentów, one muszą być wyposażone w argumenty przez kogoś innego. I my jesteśmy dostawcą tych argumentów, to my je produkujemy. W różnej formule: w formule rozbudowanych raportów, w formule raportów jednostronicowych, podsumowań, w formule prostych tez komunikacyjnych. Nasza rola polega na dbaniu od początku do końca nad produkcją amunicji, z której często ktoś inny strzela. Nieraz zdarza się tak, że także my ją komunikujemy, ale w specyficznych sytuacjach. Biorę udział w konferencjach prasowych albo posiedzeniach komisji, ponieważ sprawa jest nieraz na tyle zawiła, że osoba, która tylko przeczyta raport i miałaby to zakomunikować, nie jest w stanie tego zrobić. Ja nieraz się włączam w ten proces komunikowania, jeżeli trzeba eksperckiego przedstawienia, np. dlaczego jest coś niezgodne z Konstytucją. Wtedy pracownik firmy PR czy firmy lobbingowej tego nie zrobi, bo nie ma odpowiedniego wykształcenia, nie zna tego języka, więc my staramy się przełożyć to na jakiś język. Cały udział w produkcji argumentów, nieraz komunikacja tych argumentów. Bardzo często jest tak, że nasi klienci mają naszą kancelarię jako producenta i firmę PR, która odpowiada za komunikację tych argumentów, która odpowiada za to, żeby nasz raport, który żeśmy napisali, trafił do posłów, żeby nasz artykuł trafił do gazety, żeby nasza prezentacja była pokazana na konferencji prasowej. [W11]

[...] najczęściej jest tak, że klient przychodzi, kiedy już się coś pali, tzn. kiedy już została podjęta jakaś inicjatywa legislacyjna, która godzi w interesy jakiegoś klienta. Ten klient, może to być pojedyncze przedsiębiorstwo albo organizacja, albo federacja organizacji, albo część – jakoś zorganizowana – społeczeństwa. Wtedy ta

procedura wygląda tak, że musimy się zorientować, gdzie jesteśmy w tym procesie. Jest dość późno, jeśli projekt doszedł już do jakichś uszu, to znaczy, że już przeszedł jakieś etapy. Szczęśliwie jest, gdy on jest jeszcze w rządzie. [...] bo bywa, że czasami już jest w parlamencie i wtedy już jest jakby minimalizowanie prac. Jeżeli się dowiemy, gdzie to jest, to mamy wyobrażenie, jakie powinny być podjęte ruchy, aby znaleźć punkty dostępu, to znaczy możliwość uczestniczenia, przedstawienia swoich argumentów w tym procesie. Te punkty dostępu są najróżniejsze, ponieważ formy tego przedstawienia są najróżniejsze i od tego zależy wyśledzenie, co jest możliwe, i zależy zachowanie, bo przedstawienie tej argumentacji może być w formie pisemnej, w formie bezpośrednich spotkań, w formie spotkań oficjalnych, nieoficjalnych, pojedynczych, poprzez ciała konsultacyjne sformalizowane, poprzez nieformalne rozmowy w regionach z posłami, którzy stamtąd pochodzą i używanie ludzi, którzy tam mieszkają. Żeby siła rażenia była jak największa. Najróżniejsze są możliwości, w każdym razie najczęściej staramy się doprowadzić do tego, żeby wybrana przez nas właściwa osoba, która poniesie tę argumentację, znalazła się we właściwym miejscu i o właściwej porze. I przedstawiła tę argumentację. [W14]

W swojej działalności lobbyści starają się odwołać do współpracy z innymi uczestnikami życia publicznego – dotyczy to przede wszystkim dziennikarzy.

Dziennikarzy też trzeba edukować, też by się przydało. Może to jest niezły pomysł, żeby zorganizować takie spotkanie. Żeby dziennikarze sejmowi spojrzeli na problem: lobbysta to jest fantastyczny prowokator tematów dla dziennikarzy, bo zada kilka merytorycznych pytań. Dziennikarz często zachowuje się jak lobbysta, zadaje niewygodne pytania. To byłby fenomenalny sojusz: lobbysta, który zadaje pytania, dziennikarz to opisuje, na pięć bardzo poważnych pytań nie potrafiono odpowiedzieć, więc pytanie jest: „o co chodzi?". Zlecenie dla dziennikarza śledczego, niech bada sprawę, kto za tym stoi. [W12]

My nieraz prosimy dziennikarzy o to, aby ponieśli dalej naszą wiadomość. I oni robią to często. Mniej lub bardziej bezrefleksyjnie. Generalnie jest tak, że ten głos, który przedstawiamy, my modelujemy w taki sposób, aby był dla nich atrakcyjny, bo każda nowa ustawa i dyskurs publiczny na temat jej kształtu jest trochę taką wojną o świadomość i często firmy czy nasi klienci stoją tu na straconej pozycji, bo rząd upraszcza bardzo wiele kwestii, tak jak przy podatku Religi. Kiedy wychodzi człowiek i ma piętnaście sekund w głównym wydaniu „Wiadomości" i mówi, że wprowadzamy ustawę, która sprawi, że podniesie się jakość leczenia ofiar wypadków, to nikt się temu nie sprzeciwi. Problem polega na tym, że diabeł tkwi w szczegółach. My, żeby zakomunikować te szczegóły, jesteśmy od razu na straconej pozycji, bo nikt się nie zna na systemie ubezpieczeń, na tym, jak funkcjonuje NFZ. Ludzie, także dziennikarze, postrzegają to na poziomie „Super Expressu" i „Faktu". Naszym celem jest przedstawienie tej argumentacji i to jest czasami największy problem – przełożenie bardzo skomplikowanej argumentacji prawniczej na bardzo prosty komunikat, który może pójść w „Super Expresie" albo w „Fakcie". No i to jest też jedna z naszych prac, że staramy się przełożyć, przetłumaczyć nasze argumenty. I to jest budowanie naszej strategii argumentacyjnej. I gdy dochodzimy do momentu, że mamy pięć tez głównych, które są łatwe do przyswojenia, robimy konferencję prasową i staramy się to przekazać dziennikarzom. Natomiast nie robimy takich sytuacji, które się nie-

raz w Polsce zdarzają, że dokonuje się przecieku kontrolowanego, że ktoś nie może publicznie powiedzieć pewnej kwestii i w związku z tym przekazuje inaczej. [...] to, co mówimy dziennikarzom, możemy powiedzieć także publicznie. Na tym polega sens naszej działalności. Z tego punktu widzenia dziennikarze są jakimś narzędziem komunikacyjnym, z którego korzystamy, ale nie uważam, że jest w tym coś złego. My im dajemy informacje. [W11]

[...] to parlamentarzyści dostali od rządu (a pośrednio od nas) pięcio- albo sześciokrotnie materiały, które ludzkim językiem opisywały, o co chodzi. W dodatku ludzkim językiem, żeby oni byli w stanie wytłumaczyć to w okręgach. Taka była teza. Dostawali też badania opinii na ten temat (3-krotnie), ale bardziej zasadnicze było to, co pisały na ten temat media. Gdybym miał mówić o procentowym naszym wysiłku, to 70–80% naszego wysiłku dotyczyło naszego kontaktu z mediami i faktycznie te publikacje w mediach były rzetelnie przygotowane. Pamiętam, że na którejś z komisji przewodniczący powiedział, że bardzo się cieszy, że są takie materiały, bo one są takie jasne, że wie, co ma powiedzieć swoim wyborcom. Trudno, żeby parlamentarzysta powiedział, że one są proste i jasne ze względu na niego. Faktycznie te rozwiązania były skomplikowane, a nasze materiały pomogły im to zrozumieć. To był sukces, bo ustawy nie zostały wysadzone w powietrze, a przeszły w takim ogólnym kształcie, jaka była intencja osób, które je przygotowywały. [W13]

Sami dziennikarze są też traktowani przez nich niekiedy jako lobbyści, także we własnych sprawach.

[...] przez kilka ładnych lat, w latach dziewięćdziesiątych kolejne rządy przymierzały się do tego, żeby zmienić przepisy dotyczące opodatkowania umów o dzieło, merytorycznie uzasadnione. I kilkakrotnie Ministerstwo Finansów próbowało się za to zabierać. Za każdym razem dziennikarze, którzy byli w Sejmie, mówili: „chłopaki, nie róbcie tego, bo naprawdę będziemy na ten temat pisali w taki sposób, że się nie pozbieracie". I to jest przykład. [...] Ja jednak stoję na stanowisku, że nie ma żadnego powodu, żeby dziennikarz nie miał poglądów i ich nie ujawniał. Kiepsko jest, jeśli on ich nie ujawnia i pisze w taki sposób, że nie oddziela swoich poglądów od informacji. Dziennikarze zawsze będą stronniczy; są pewne standardy, które dziennikarz powinien spełniać; jeśli są dwa stanowiska na dany temat i jeżeli on jakiegoś nie zauważa, to jest profesjonalny błąd. Ale jeśli jest bliższy jakiemuś stanowisku, a dalszy innemu i pisze, i mówi o tym, to nie ma w tym nic złego, dopóki istnieje pluralizm mediów. Bardzo często jest tak, że dziennikarze zajmują jakieś stanowisko, bo są do czegoś przekonani. Problem zaczyna się wtedy, gdy dziennikarz zaczyna dostawać jakiś rodzaj wynagrodzenia w zamian za to, że pisze w określony sposób. Problem zaczyna się wtedy, gdy są jakieś inne rodzaje motywacji. Motywacją są pieniądze albo inne korzyści, typu testowanie samochodu, budżety reklamowe dla wydawcy. [W13]

Myślę, że po pierwsze dziennikarze są zasilani informacjami, które są wygodne. Może to niełądnie, ale wydaje mi się, że w ogóle poziom dziennikarstwa bardzo spadł. Albo tylko się zmienił? [...] Jest bardzo dużo kreowania rzeczywistości, nie do końca prawdziwej. [...] obecny rząd prowadzi bardzo defensywną politykę komunikacyjną i daje się w to wpuszczać. Innymi słowy, najpierw istnieje jakiś fakt medialny, a potem dopiero tłumaczymy się, że to nieprawda, co napisała „Rzecz-

pospolita"... no, jak dzieci! I co gorsza, nie ma żadnej woli, żeby to zmienić. Ale to jest inna para kaloszy. Żurnaliści, po pierwsze, w trosce o swoich redaktorów naczelnych i nakłady wypisują różne dziwne rzeczy. Im większa sensacja, tym lepiej. I stan takiego ciągłego podenerwowania i oczekiwania na kolejne sensacje zaczyna się udzielać w miejscach, gdzie już myślałem, że nie będzie się udzielało. Może po części wynika to z polaryzacji politycznej. [...] wydaje mi się, że używanie takiego pojęcia, że dziennikarz jest niezależny, to jest bzdura. Nie ma niezależnych gazet, niezależnych telewizji. Każdy ma jakieś poglądy i przez ten filtr swoich poglądów pokazuje świat. No i teraz... dziennikarze, podpuszczeni albo wierząc w jakąś misję, publikują coś, co dostają albo jest im podsuwane, albo wydaje im się, że znaleźli. [W24]

Po pierwsze, taka firma, jak ja, idę i rozmawiam z dziennikarzem. To dziennikarze są głodni pewnych tematów, świadomie bądź nieświadomie. Ja się go staram zainteresować pewnym tematem, on chodzi po różnych osobach, dopytuje się, zbiera różne informacje, powstaje artykuł. No i ten artykuł jest informacyjny, media mają się zajmować informowaniem, ale też media kreują pewną rzeczywistość, więc wpływają też na decydentów. [...] To, co jest w TVN24, jest prawdą objawioną w tym kraju. Kiedyś było Radio Maryja, dzisiaj jest TVN. [...] Moim zdaniem dosyć często opłacanych. [...] Na przykład, w sprawie przetargów. To znaczy, nie bezpośrednio pod ustawę podpada, ale w moim przekonaniu... traktuję jako lobbing. [W23]

To jest zmora nasza. Znaczy środowisko dziennikarzy, zwłaszcza w przemyśle zbrojeniowym, gdzie jest grupa dziennikarzy, nie mówię tylko na terenie Sejmu, ale w administracji państwowej, bardzo często człowiek znajduje jakieś sektory, gdzie faktycznie dziennikarze odgrywają bardzo ważną rolę w ukształtowaniu decyzji decydentów. Są dziennikarze, którzy to czynią i stają się wręcz autorytetami dla posłów, bo uznani są jako eksperci sami w sobie. Ja nie jestem zwolennikiem takiej aktywności dziennikarzy. Ale są dziennikarze, absolutnie mogę to poświadczyć, którzy odgrywają bardzo perfidną rolę, w tym sensie, że usiłują swoje poglądy przedstawić jako obiektywne poglądy, ale są wręcz opłacani, mają jakiś ścisły, finansowy interes, żeby promować jakiś... to jest dosyć powszechne. Nie chcę uogólniać, ale jest to znane zjawisko w branży zbrojeniowej. [W27]

Z jednej strony media bardzo chętnie starają się dociec: kto? co? i za ile? Starają się znaleźć różne nieprawidłowości, łapówkarzy ze strony decydentów i dających. I jeżeli ma się jakieś podejrzenie, że ktoś coś zrobił niezgodnie z prawem, albo czasami można nawet wykreować taką sytuację, to media niektóre bardzo chętnie idą tym szlakiem. Kolejna rola mediów jest taka, że media są z kolei używane instrumentalnie, znaczy do mediów się zgłaszają najprzeróżniejsze grupy interesów, lobbyści, ale i politycy, żeby wykorzystać je do przekazania swojej racji. Nieważne, czy jest to prawdziwe, czy fałszywe. Media w tym wypadku – albo świadomie, albo nieświadomie – przyjmują rolę przekaźnika takiej informacji. Jeżeli robią to nieświadomie, to można je nazwać mało rozgarniętymi uczestnikami całego procesu. Jeśli robią to świadomie, to można je zaliczyć wtedy do jednej ze stron. I w każdej z tych ról można spotkać media. [...] To jest nagminne. Faktem jest, że najczęściej w tych mniej znanych sprawach, nie tych wcześniej obgadanych, przewałkowanych, gdzie znane są stanowiska, w takich sprawach mniej omawianych, mniejszego kalibru, dziennikarze po prostu polegają na pewnej informacji i bardzo często przyjmują dane

stanowisko za słuszne, i wtedy lobbują zgodnie z tym stanowiskiem. Czy jest w tym coś złego? Nie ma o tyle, o ile nie zmylą czytelnika, że są obiektywne. [W14]

Jako „zastępczych lobbystów" nasi rozmówcy wskazują również:

- ekspertów

[...] żeby wejść do Sejmu jako ekspert, to ktoś musi powiedzieć: „Ten pan. Proszę go wpisać na listę ekspertów". Albo wchodzi dlatego, że jest lobbystą. Ale to kluby poselskie czy komisje powołują swoich ekspertów. Czy one ich powołują słusznie, czy nie, najczęściej to jest na zasadzie: znajomi królika. Tak to wygląda. [W26]

Definicja eksperta jest strasznie płynna. Ekspertem jest ten, kto zostanie zaproszony jako ekspert. Bardzo łatwo zostać ekspertem, nie ma żadnej definicji, kto może zostać ekspertem, że musi mieć ileś tytułów naukowych albo prac napisanych. [W13]

Ktoś, kto się spotkał z lobbystą musi napisać notatkę – a ekspert? Nie ma rozgraniczenia między ekspertem a lobbystą, na przykład ja mogę być ekspertem. Pani może pójść jako ekspert i przedstawić na komisji swoje uwagi do projektu ustawy. To samo stowarzyszenia – przedstawiciel stowarzyszenia może pójść i wcale nie jest lobbystą. I jest wpuszczony, a lobbysta może nie zostać wpuszczony na takie spotkanie. Słyszałem, że na komisje nie są wpuszczani lobbyści, co jest już jakimś niepisanym ograniczeniem, bo nie ma takiego przepisu, żeby nie wpuszczać. [W16]

[...] ja uważam, że powinno być jak najwięcej ekspertów. Jestem przeciwnikiem powoływania jednego eksperta. Mnie się wydaje, do tego zresztą lobbyści dążą, żeby jakość prawa była lepsza poprzez obiektywne wysłuchiwanie przez decydenta szeregu eksperckich... I jedyny warunek jest taki, żeby dany ekspert jawnie powiedział: „mój pogląd jest moim poglądem, z którym tak akurat zgadza się koncern X, ale to jest mój obiektywny pogląd" albo „ja o tym mówię panu, panie pośle, ponieważ akurat jestem opłacony za to przez koncern X". I wtedy mielibyśmy czystość, więc ja jestem za tym. [W27]

- „gości" – doradców lub „reprezentantów organizacji"

[...] przychodzi na komisję lub podkomisję trzech, czterech ekspertów, którzy są zarejestrowani jako lobbyści i podporządkowują się temu wszystkiemu, a tam siedzi siedemnastu doradców, którzy są zaproszeni jako goście, którzy lobbują na lewo i prawo, podsuwając te kartki posłom. [W11]

Poza tym stworzyła się cała masa organizacji, quasi-organizacji, które nie są lobbingowymi, są różnego rodzaju izbami... Wie pani, ile ostatnio różnego rodzaju utworzyło się izb, organizacji, zrzeszeń i tak dalej? Po prostu fury. Zrobił się ogromny problem z tym. I ci ludzie mówią: Nie jesteśmy lobbystami, jesteśmy, reprezentujemy po prostu nasz przemysł albo jakąś tam grupę. [W24]

[...] musimy przełamywać pewne formalne bariery, bardzo czasami absurdalne, na przykład że tam, gdzie się czasami tworzy prawo i gdzie – z punktu widzenia logicznego – powinno być miejsce do prezentowania różnych stanowisk i interesów, czyli w podkomisjach, według ostatniej ustawy nie wolno wchodzić lobbystom. W związku z czym lobbyści tam nie istnieją, z punktu widzenia formalnego istnieje sporo eks-

pertów, doradców i gości oraz istnieją posłowie, którzy są z innych podkomisji i tam dogadują, nie wiadomo dlaczego. Mnóstwo różnych dziwnych indywiduów się znajduje, dlatego że wszystkich zmusza do zachowania się w ten sposób absurdalne prawo. [W14]

- asystentów

Są różni asystenci, którzy kogoś znają, czegoś potrzebują, jakieś dojścia mają i tyle. [W24]

- posłów

Klasycznym przykładem lobby byłaby ustawa o sklepach wielkopowierzchniowych, za którymi lobbował poseł, który miał sklep niewielkopowierzchniowy, ten facet był sprawnym lobbystą, można tak powiedzieć. [W15]

[...] dla mnie największymi lobbystami w Polsce są posłowie i wystarczy prześledzić tylko, jak jest kształtowana ustawa budżetowa w Polsce. W momencie, jak jest ustawa w Sejmie, to jakby się pani przeszła korytarzem sejmowym, głównym tematem rozmów jest, na który region da się wyszarpnąć ileś pieniędzy, bo dany poseł chce się zaprezentować, że to on wywalczył jakieś pieniądze z budżetu państwa. [W23]

[...] poseł jest aktywny w komisji na rzecz jakiegoś rozwiązania, które daje korzyść dla jakiegoś sektora czy jakiejś firmy. Zaczyna, a potem przychodzi moment, kiedy musi prowadzić kampanię wyborczą... Czyli te mechanizmy takiej miękkiej korupcji są dosyć powszechne, dlatego ja jestem osobiście [...] przeciwnikiem zdjęcia państwowego finansowania partii politycznych. Właśnie taki mechanizm, który opisałem, mógłby się stać bardzo powszechny. [W27]

Poza tym najlepszymi lobbystami – lepiej nie nagrywać tego – to są posłowie. Na komisjach sejmowych widać, kto jaki interes popiera. Potrafią niektórzy posłowie tak się kompromitować, broniąc głupie przepisy, za którymi ktoś stoi, a powiązanie tego posła z jakimś tam środowiskiem, biznesmenem jest znane. To ja wolę już, żeby ten lobbing był jawny. [W 12]

Miałem nieraz wrażenie, uczestnicząc w posiedzeniach komisji sejmowych – a było to dosyć często – że pojawiające się propozycje nieraz, na przykład poprawki prezentowane przez posłów, odczytywane z trudem z kartki – co dowodzi, że nie są autorstwa tego, kto czyta – są trochę dziwne. Nie wiedziałem, z jakiego powodu są one proponowane, dlaczego ktoś je proponuje. Wydaje mi się, że to były tego rodzaju sytuacje, w których ktoś po prostu podsuwał im te kartki i to nie była osoba, którą mogłem zobaczyć. Ja widziałem, miałem wrażenie, że on jest marionetką w czyichś rękach. To było dla mnie jasne. On nie rozumiał tego, co mówi, nagle miał jakąś kartkę, która gdzieś tam pod ręką... ktoś mu ją dał, odczytał i ta propozycja została gdzieś rozpatrywana, i była nieraz przyjmowana lub nie była przyjmowana. [W11]

Kompetencje posłów nie są oceniane jednoznacznie:

Porażka nasza polegała na tym, że rozpoczęliśmy współpracę w ramach parlamentu z grupą posłów, która była mało kompetentna i to przyniosło te negatywne konse-

kwencje. Oni podjęli prace w tej sprawie, ponieważ chcieli zyskać dobre imię wśród przedsiębiorców. Jak wiemy, każdemu posłowi przyda się w czasie kampanii kilku wspierających przedsiębiorców, którzy w danym okręgu wyborczym mają władzę i pieniądze. Oni na to liczyli i zwykle na to liczą. Nie mówię tutaj o żadnych gratyfikacjach, tylko o potencjalnych nadziejach, które każda z tych stron ma. Zresztą, *notabene*, problem z polskimi przedsiębiorcami jest taki, że tych nadziei, jakie mają politycy najczęściej nie spełniają. W każdym razie ta grupa źle przygotowała te wystąpienia, nie była uczestnikiem wszystkich elementów układanki, czyli wszystkich spotkań, tam gdzie ten projekt przepływał. Nie można było tego wszystkiego przypilnować, stać koło każdego posła, każdego dnia, o każdej porze. No i się okazało, że pewne ciała podjęły pewne decyzje, a nasi wspierający nawet tam nie byli, nawet o tym nie wiedzieli. Nie była to gra o wszystko albo nic ze strony tych przedsiębiorców, oni po prostu chcieli wyprzedzić pewne wydarzenia, nie było jakiegoś dramatu zakończonego upadkiem danej branży, ale pozostała taka gorycz. I do siebie, i do partnerów, z którymi mieliśmy grać. [W14]

Jeżeli 90% konsultantów społecznych mówi „nie róbcie tego, bo to jest złe", a posłowie dalej głosują, to coś tu jest nie tak. Nie ma nikt merytorycznego wpływu na to, że poseł, który jest prawnikiem, będzie głosował nad mechanizmem transplantacji, który jest oparty na systemie *opt-in*, nie mając zielonego pojęcia, o co w tym chodzi. U nas to nie działa w związku z brakiem kultury prawnej, z brakiem takiego myślenia, że ktoś, kto się na czymś zna, nie musi być z definicji jakimś „przekręciarzem". Może to, że się zna, znaczy, że jest kimś, że ma jakąś klasę, przecież nie on jeden komentuje te sprawy, przecież komentuje całe spektrum ludzi zainteresowanych tą sferą i jest ileś komentarzy i wszystkie są zgodne, że to jest niemądre – i nic. I od lat nic się z tym nie dzieje. Cała ta wiedza jest wyrzucona do śmietnika. Ja się zastanawiam nad strukturą mentalną, pozycją mentalną osób, które to robią. [W15]

Jak Pani zobaczy przebieg komisji sejmowej, to ze dwóch posłów wie, o co chodzi, reszta z reguły czyta gazety albo wysyła SMS-y. I podnosi rękę wtedy, kiedy trzeba, ale zawsze jest tak, i to jest korzyść z demokracji, że są właśnie dwie strony. Jest opozycja i rząd, więc super, jednej z tych stron dostarczyć argumenty, które pozwolą postawić kogoś do kąta i powiedzieć: „hola-hola, udowodnijcie nam to, że tak jest". Po prostu jest tak nieprawdopodobna ilość bzdurnych uzasadnień, którą się czyta, że się w głowie nie mieści. I to takie bzdury wciskają ludziom na zasadzie: to podniesie jakość. Ale gdzie? Jaki jest związek przyczynowo-skutkowy? Żadnego. To jest nieprawdopodobne, to jest hochsztaplerka zupełna. Można napisać, że jeśli szpitale będą zamykane o dwunastej, to podniesie jakość zdrowia w Polsce. Nie ma związku przyczynowego, nie ma żadnego argumentu, ale ktoś napisał, że tak jest. Pełno jest takich uzasadnień przepisów. [W12]

Niezależnie od oceny kompetencji posłów, współpraca z nimi jest bardzo istotna i bywa korzystna dla obu stron.

Mnóstwo decydentów, w szczególności posłów, pragnie jak kania dżdżu jakiejkolwiek informacji na temat, który mają obrabiać. Są członkami jakiejś komisji, zgłosili się albo chcą zabłysnąć, albo żeby ich wsadzili na listę w następnych wyborach, że oni coś załatwili. I oni potrzebują najróżniejszej argumentacji, dlatego chętnie współpracują z ugrupowaniami, organizacjami, osobami, które są wiarygodne. Każ-

> dy wie, że są to stanowiska jednostronne, ale pewne dane nie mogą być mylące. Jeżeli oni mają takie doświadczenie, to chętnie współpracują. Zawsze współpracuje się z indywidualnymi ludźmi i ci ludzie dodają się do tego łańcucha kontaktów, które zdobywa lobbysta. Dzięki temu w sytuacjach palących, kiedy już jest bardzo późno na cokolwiek, można zadzwonić i zapytać, czy można coś zrobić i uzyskać jakąś poradę, jakąś wskazówkę, jak się obrócić, jak już nie wiemy dokąd. Tak że to jest bardzo cenne, ale wydaje mi się, że to jest ABC każdego lobbysty na całym świecie. [W14]

Waga współpracy z posłami jest tym większa, że w pracy zarejestrowanych lobbystów występuje wiele barier i utrudnień. Jednym z nich jest lobbing niejawny, prowadzony bez rejestracji.

> 99% lobbingu w Polsce jest niejawne. Bowiem całkowicie zgodnie z prawem odbywa się, nie z pominięciem ustawy, ale w glorii ustawy, bo ustawa *expressis verbis* twierdzi, że wszelki lobbing, który się odbywa w imieniu własnym, nie podlega żadnej rejestracji i kontroli. Tak jest napisane w samej ustawie. Więc niejawny lobbing jest usankcjonowany poprzez ustawę lobbingową. Jeśli pani rozumie niejawny lobbing w sensie... zamaskowania, w takim sensie, że pani jest decydentem, ja przychodzę do pani jako szacowna instytucja, czy jakiś *think tank*, czy jakaś grupa społeczna zatroskana strasznie przez jakąś sprawę i tłumaczę pani, dlaczego to jest takie złe, a nie ujawniam pani, że ja to robię w imieniu... będąc opłacany przez jakiś koncern, po prostu stworzył jakiś fikcyjny *think tank*, żeby lobować jakieś rozwiązania – to jest już bardzo nieetyczne. Ale czy takie rzeczy się dzieją? No, się dzieją. [W27]

> Są firmy, są podmioty, są pojedyncze osoby, które nie są nigdzie zarejestrowane i działają lobbingowo. Są firmy, które są zarejestrowane w MSWiA, ale nie ma ich w parlamencie i mają do tego prawo, bo mogą powiedzieć, że w parlamencie do żadnych spotkań o charakterze lobbingowym, w myśl ustawy, nie dochodzi, bo nie pracują nad zmianą żadnych ustaw. I są takie firmy spośród tego grona, które oczywiście są zainteresowane tylko na poziomie rozmów z rządem. Natomiast jest na pewno cała rzesza tych, które są w MSWiA zarejestrowane, a normalnie działają w parlamencie. [W23]

Taki rodzaj lobbingu prowadzonego przez osoby niezarejestrowane jako lobbyści, a występujące w innych rolach, np. jako eksperci, może być efektem wadliwych rozwiązań prawnych.

> [...] są lobbyści, którzy lobbują, a nie są zarejestrowani, to samo to z siebie jest już nielegalne, pewnie tego jest więcej niż na Zachodzie. Z drugiej strony, jeżeli człowiek pomyśli, że ci ludzie to robią nie dlatego nielegalnie, że oni są tacy nieuczciwi i robią to z premedytacją, tylko robią to dlatego, bo uważają, że ustawa jest zła i nic dobrego nie przynosi. Dlatego ja uważam, że to jest dużo bardziej skomplikowane i trzeba by było wejść w psychikę tych osób. Tutaj mówię o takich działaniach lobbystów, którzy lobbują legalnie i nie są w rejestrze, to teoretycznie to działanie już nie jest legalne. Ale jestem w stanie to działanie bardziej usprawiedliwić niż działanie nielegalne w sensie przekupstwa czy oferowania korzyści za poparcie jakieś ustawy. [W25]

Inne utrudnienia to „czarny lobbing" – prowadzony poprzez dyskredytację przeciwnika, przedstawianie nieprawdziwych argumentów czy odwoływanie się do metod korupcyjnych.

> Każdy jeden podmiot, jeżeli ja działam na rzecz firmy, z którą współpracuję i mówimy na przykład, że dana firma państwowa, prywatna robi coś źle, coś nie tak, zarząd działa na szkodę firmy, to oni już szukają możliwości łupnięcia w nas. Ja się spotkałem z przypadkiem, że urzędujący wiceminister rządu RP dzwonił do naszego klienta z pytaniem: „Czy taka firma jak Viewpoint pracuje dla Was? – Tak. – To bardzo źle. Powinniście natychmiast zerwać kontrakt. – Ale nie ma takiej opcji, jesteśmy z nich zadowoleni, są przejrzyści, skuteczni i tak dalej". Wiceminister tego rządu sprowadza nas tutaj do republiki bananowej. [W23]

> Myśmy reprezentowali koalicję, tak? Chodziliśmy z tymi plakietkami i tak dalej... Nie ma nigdy tak, żeby nie było tej drugiej strony. Myśmy tej drugiej strony nie widzieli. Natomiast wiemy, że były składane propozycje, które, jeśli byłby świadek, niewątpliwie byłyby uznane i mogłyby być ścigane jako propozycje korupcyjne. Bo jeśli komuś się proponuje użytkowanie samochodu, jakiegoś tam modelu, jednemu z parlamentarzystów, to jest to nic innego jak korupcja? Ze względu na to, że to było w cztery oczy powiedziane... [...] Ja to wiem od parlamentarzysty, który później również, z tego co wiem, informował o tym swoich kolegów, że coś takiego miało miejsce. Ale tak jak mówię, ze względu na to, że to było w cztery oczy powiedziane to jest słowo przeciwko słowu. To stąd ja to wiem, że to nie była sprawa do uchwycenia. Jeśli ktoś komuś proponuje użytkowanie samochodu, to jest to nic innego jak korupcja. [W22]

Istotne jest też pozbawienie możliwości przedstawienia stanowiska.

> Bardzo często osoby z zewnątrz nie są dopuszczane do głosu; jeżeli już osiągniemy tę fantastyczną sytuację, że w ogóle możemy wejść na posiedzenie komisji, to wtedy często jesteśmy tylko obserwatorami, którzy mogą tylko wyciągnąć wnioski co do dalszej działalności, na podstawie dyskusji. [...] Najważniejsze jest to, żeby wszystkie zainteresowane strony dopuścić do głosu. To się nie zawsze dzieje, bo najczęściej jest tak, że u nas w procesie prawotwórczym ogranicza się dostęp poszczególnych grup interesów, albo poprzez formowanie tych list konsultacyjnych spod dużego palca, albo zapraszanie tych, a nie innych, albo niedopuszczenie do głosu. Zdarzyło nam się być wyrzuconym z posiedzenia komisji, bo coś tam się nie spodobało. Ta manipulacja dopuszczeniem do głosu jest najgorsza, [...] platforma, na której wszyscy powinni mieć w miarę równe szanse wypowiedzenia. A pod jakim nazwiskiem te argumenty się wysuwa, to jest mniej ważne. [W14]

Zwracano także uwagę na sposób stanowienia prawa i sposób pracy administracji – brak jawności procedur, słabe korzystanie z wiedzy i umiejętności osób kompetentnych, brak szerokich konsultacji praw.

> To było tak, że przymierzałem się do jakiegoś tematu i [...] zadzwoniłem do dyrektora gabinetu politycznego w jednym z ministerstw, którego psim obowiązkiem jest rozmowa. I zacząłem się go dopytywać. Temat nie był tajemnicą państwową, tajemnicą służbową również. Powiedział, że on nie będzie rozmawiał na ten temat. Ja powiedziałem „dlaczego?", przecież jest urzędnikiem i jest ustawa o dostępie do

wiadomości jawnych. To był już taki żenujący poziom... No, to była naprawdę rozmowa. Jakbym był dziennikarzem, to bym go postraszył i by wyśpiewał wszyściutko w pięć minut. A on – nie. I przy końcu rozmowy on mówi [...] „ja nie jestem urzędnikiem i to nie jest moim obowiązkiem". Myślę, że to jest bezczelność. [W22]

[...] rzeczywistość odjeżdża od świata mentalnego urzędników i państwa i to jest przyczyna, dla której powstają takie różne absurdalne sytuacje. Posłowie coś sobie wyobrażają i w tym wyobrażeniu tkwią, w jakichś oparach medialnych, oni są w jakiejś platońskiej jaskini, widzą tylko te cienie. Nie konsultują się z tymi, którzy te cienie rzucają. A jak to uregulować, to inna kwestia. Czy to powinno być w ustawie lobbingowej, czy w regulaminie pracy ministrów, czy regulaminie Sejmu? Czy ustalić, żeby był obowiązek obywatelskiej konsultacji? Bo świat ekspertów działa bardzo dobrze, rynek kancelarii adwokackich czy prawniczych się rozwija, ludzie chcą mieć wiedzę prawną, przychodzą po nią. Przedsiębiorcy z coraz większą świadomością prawną dobrze działają. Ten świat sobie całkiem dobrze radzi, tu nie ma problemów. Problem jest z brakiem kładki, czyli promowaniem tej wiedzy z różnych rurek do miejsca, które jest w istocie decydentem. Traktowanie przepływu tej wiedzy jako czegoś złego – to jest gwóźdź do trumny. [...] Ale jest jeszcze pytanie, kto pisze te ustawy. Dlaczego nie ma systemu otwartego, że rząd może zamówić u kogoś, kto się zna? Dlaczego przyjmujemy założenie, które jest fałszywe z gruntu, że urzędnicy ministerstwa napiszą dobre prawo? To jest bardzo specyficzne zajęcie, do tego wymagana jest bardzo specyficzna umiejętność. Oczywiście jest rządowe biuro legislacji, ale ono jest raczej ciałem do systematyzowania formalnego, oni nie znają się na każdej materii, którą rozpisują – od kodeksu postępowania karnego, przez farmację, do autostrad. Alfy i omegi nie ma. Założenie systemowe, że oni są alfą i omegą, jest z gruntu fałszywe. [potrzebna jest] już na poziomie tworzenia [prawa], absolutnie otwarta relacja rządu ze światem zewnętrznym. Nie oparta na domniemaniu winy, że wszyscy są szemrani i mają szemrane interesy. To, że każdy ma interes, jest naturalną rzeczą i powinna być konsultacja ze wszystkimi, którzy mają w danej sferze coś do powiedzenia. Te interesy mogą być sprzeczne, a rząd jest od tego, żeby je pogodzić. Mnie się wydaję, że jest to kwestia odpowiednich uregulowań, ale także braku kultury prawnej, jakiegoś podejścia inkwizycyjnego, że wszyscy zasadzają się na tę władzę i chcą im coś wcisnąć. Moje doświadczenia są takie, że nic sensownego nie da się przekazać. [...] Ja mam doświadczenia ze sfery zdrowotnej, która jest najbardziej kontrowersyjna, bo jest bardzo dużo grup interesów na tym poletku, wzajemnie sprzecznych, ale państwo powinno oddzielić ziarno od plew i rozumieć, gdzie jest interes konstytucyjny. Patrzeć na te wszystkie stanowiska, przyjmować je i wypowiedzieć się: „z wami się zgadzamy", „a z wami się nie zgadzamy, bo..." – tego nigdy nie ma. Nigdy Pani nie znajdzie na stronie internetowej jakiegoś responsu na wywody konsultantów społecznych, więc to wszystko jest fikcja. A jeśli to jest fikcja, to zaczyna się lobbing w rozumieniu negatywnym, bo jeżeli nie można przyjść z argumentami normalnymi do władzy, to ludzie kombinują. Jest ich uprawniony interes do obrony. Jeżeli nie można go obronić w sposób przejrzysty i jawny, to zaczynają wszyscy kombinować. Wtedy my, prawnicy, już w tym nie uczestniczymy. Cała ta sfera, która jest już poza ekspertyzą, już mnie nie dotyczy, bo ja nie biorę już w niej żadnego udziału. [W15]

> Generalnie jest takie wrażenie, na tych komisjach, szczególnie w poprzednim rządzie, że jak ktokolwiek z ekspertów przejawia jakąkolwiek wiedzę na jakikolwiek temat, to jest traktowany podejrzliwie. Od razu wydaje się, że on chce coś załatwić. A przecież tak nie jest, to jest wiedza powszechnie znana. I wtedy Sejm żąda swoich opinii, dostaje siedem opinii, że to jest niezgodne z Konstytucją, a i tak jest ta ustawa uchwalana. Powiedziałbym, że jest to przemoc legislacyjna. Granie z naruszaniem wszelkich reguł i wtedy nasz lobbing merytoryczny nie ma nic do zrobienia. To, co możemy zrobić, kiedy ustawa jest uchwalona, to zaskarżyć ją do Trybunału Konstytucyjnego i liczyć na to, że sędziowie będą bardziej merytoryczni. I to też robimy. Jest to jeden z elementów wpływu na kształt prawodawstwa, że zaskarżamy do trybunału, argumentujemy i wygrywamy sprawę w trybunale. [W11]

Nasi rozmówcy wskazują też na różne zachowania ze strony samych lobbystów, które traktują jako nieakceptowane, nieetyczne – takie jak kłamstwo, oszustwo, przekupstwo, agresywność, wykorzystywanie znajomości prywatnych.

> Tu mówimy o dwóch obszarach etycznych. Pierwszy to jest obszar personalnych przekonań etycznych. Jeżeli miałbym wspierać, ja osobiście, np. ekspansję praw dla myśliwych, to bym tego nie zrobił, dlatego że nie jem mięsa i to jest dla mnie raczej wykluczone. A drugi obszar to jest kwestia pewnych zachowań w trakcie wykonywania jakiegoś zadania, czyli używania pewnych nieczystych instrumentów, które przynoszą szkodę w takim ogólniejszym sensie albo w dłuższym okresie. I tak naprawdę ta działalność etyczna wynika nie tylko z pewnego kodeksu etycznego. Tylko wynika z poczucia tego, że człowiek nie działa jednorazowo, musi z tymi samymi ludźmi, z tymi samymi sprawami, z tymi samymi instytucjami działać w późniejszym okresie, co oznacza pewne oczywiste sprawy: wiarygodności, działania nieagresywnego. [W14]

> Na pewno płacenie [...] za usługi. To zdecydowanie. Ja nie wiem, czy u nas za etyczne uznano by pójście z posłem na obiad czy kolację, co za granicą jest standardem. Nikt nigdy nie odmówił lunchu, mając pełną świadomość, że idzie na ten lunch z panem reprezentującym taką czy inną firmę. [...] Ja myślę, jeżeli się z kimś pracuje długo, środowisko lobbystów ze środowiskiem politycznym, w pewnym momencie zaczynają odgrywać rolę więzi prywatne, jakieś elementy prywatne. I jeżeli państwo zaczynają u siebie bywać w domu, no to już... dobre pytanie. Czy to jest jeszcze etyczne, czy jest już nieetyczne, bo wiadomo, że w domu opowiada się nie tylko dyrdymały, ale przy okazji coś się chce załatwić. [W24]

> Nieetyczne są działania korupcyjne, osiągania, oferowania czegoś konkretnego za wysłuchanie mnie, za poparcie mnie. To, co my zawsze robimy, nie zbliża się nigdy do tej granicy, która według mnie jest bardzo ostrą i bardzo wyraźną granicą, to, czego można i nie można w lobbingu. [W25]

> [...] ja jednak stoję na stanowisku i będę go bronił, że nie ma nic nieetycznego w tym, że jakaś grupa społeczna czy interes społeczny, jaką jest firma, która jest jakimś graczem na rynku społecznym, usiłuje komunikować się z władzą. To jest jej konstytucyjne prawo. Nikt nie ma prawa ograniczać wolności słowa i wolności petycji do władz... i nie ma tak naprawdę, według mnie, nic nagannego i generalnie jestem przeciwnikiem tworzenia takich fobii [...], że firmy i podmioty gospodarcze

> są w jakiś sposób nieuprawnione czy z istoty swojej korupcjogenne, jeśli chodzi o sposób, w który się komunikują z władzami. Władze... nikt nie ma pretensji, że jakiś minister pójdzie się spotkać z jakimś związkowcem bądź z jakimś działaczem społecznym, bądź jakimś ekologiem, który..., każda z tych osób próbuje przekonywać danego..., bądź jakimś wyborcą, który próbuje przekonywać jakiegoś posła czy decydenta do jakiegoś poglądu. Firmy komercyjne są traktowane z pewnym odium. Ja nie widzę tak naprawdę logicznego uzasadnienia tej postawy, więc generalnie nie mam nic... uważam, że dyskryminowanie biznesu w kontaktach z decydentami jest czymś [...] trudnym do racjonalnego obronienia. Natomiast rozumiem, że z przyczyn, nazwijmy to, obiektywnych, firmy są... bądź niektóre firmy komercyjne są kuszone, by korumpować i w związku [z tym] jest naturalne, że władze publiczne czy legislator usiłuje nałożyć jakieś ramy, w ramach których ten proces jest transparentny, więc ja to rozumiem. [...] na pewno powinny być potępione próby wpłynięcia na decydenta poprzez korupcję, a niekoniecznie przez komunikację. [W27]

Jakie wobec tego znaczenie dla samych lobbystów mają ich kodeksy etyczne i jakie cechy lobbystów uznają za najważniejsze?

Jeśli chodzi o stowarzyszenie lobbystów i zaproponowany Kodeks Etyki Zawodowej, są bardzo sceptyczni*:*

> Moim zdaniem, to nie ma znaczenia. Nie mamy wspólnych aż takich interesów, żeby zawiązywać wspólne stowarzyszenie, żeby bawić się w papirologię, składki. [W22]

> [...] malutkie środowisko, dosyć mocno konkurencyjne, z różnymi uprzedzeniami... Te siły odśrodkowe są bardzo silne, w związku z tym nie bardzo jestem sobie w stanie wyobrazić, że tego typu grupa będzie w stanie cokolwiek pozytywnego zrobić... Małe środowisko, zajmujące się swoimi małymi biznesami, mało czasu zostaje na to, żeby wspólnie podjąć jakieś działania. Nie mam poczucia, że to jest jakaś silna organizacja, nie spodziewam się po nich za dużo. Nie należę do tej organizacji. [W13]

> Wszelkie kodeksy są skuteczne, jeśli istnieje konsensus co do pewnych uregulowań. Jak takiego konsensusu nie ma, to są one tylko pewnym przykryciem. W wypadku działań profesjonalnych kodeksy etyczne działają wtedy, kiedy istnieje sankcja – nie w postaci prawa, więzienia, tylko w postaci opinii czy jakiegoś ostracyzmu środowiska. Jeżeli środowisko jest zorganizowane, to można wprowadzić kodeks etyczny, a jeżeli nie jest zorganizowane, to nie ma znaczenia, dlatego że nikt nie monitoruje, nikt nie reaguje, są różne zdania. [W14]

Choć pojawia się również pogląd, że kodeks etyki:

> [...] bardzo dobry jest. Wyczerpujący. Właściwie nie jest potrzebna ustawa, ten kodeks by wystarczył, gdyby każdy lobbysta się podpisywał, że stosuje się do tych praktyk. Kodeks jest lepszy niż ustawa. [W16]

Kwestie etyczne rzadko pojawiają się, gdy opisywane są cechy skutecznego lobbysty. W tym inwentarzu dominują takie cechy, jak wiedza, fachowość, umiejętności interpersonalne, komunikacyjne, ale też znajomość odpowiednich osób.

Kwestia lobbingu to jest dla mnie kwestia komunikacji, ja mówię o tym przyzwoitym lobbingu. Możemy powiedzieć, że skuteczny lobbysta musi mieć znajomości itd. Z mojego punktu widzenia profesjonalny lobbing polega na tym, że trzeba być mistrzem komunikacji. Trzeba umieć mówić, formułować swoje myśli w taki sposób, aby były one zrozumiałe dla tego, do kogo się mówi. Trzeba wiedzieć do kogo się mówi, jakie są jego oczekiwania, czego on potrzebuje, jakie są jego preferencje, czego się obawia, a do czego się przychyli. Mówię tu o dziennikarzu, który nie potrzebuje mojego czterdziestostronicowego raportu, bo nie ma na niego czasu, więc ja muszę mu to skrócić i podać. Mówię tu o pośle, który chce dobrze wypaść przed swoimi wyborcami, więc muszę dać mu szansę, żeby on się pokazał z dobrej strony. Mówię o rządzie, który chce dobrze wypaść przed opinią publiczną, o opinii publicznej, która chce żyć bezpiecznie i mieć świadomość, że ktoś się o nią troszczy. Myślę, że to jest jedyna cecha. Dobry lobbysta musi być mistrzem komunikacji, musi strukturyzować argumenty, dobierać i tak je prezentować, aby ludzie mu uwierzyli, a nie da się tego zrobić manipulacją. [...] Trzeba zawsze wybrać taką strategię, która jest wiarygodna. My bardzo rzadko przychodzimy i mówimy: „nie macie racji", bo tak jest bardzo rzadko. My mówimy: „macie rację w tym zakresie, ale uważamy, że można to zrobić inaczej". Myślę, że to jest mądra komunikacja w dyskursie publicznym – jeśli ktoś jest w niej dobry, to może być dobrym lobbystą. [W11]

Ja myślę, że to jest przede wszystkim zainteresowanie rzeczywistością i [...] wiedza, historia... najnowsza. Bo chodzi o to, żeby orientować się, kto z kim, dlaczego, gdzie, jak, kiedy; umiejętność kojarzenia tego wszystkiego [...] Można się tego nauczyć, [...] zresztą w Polsce system polityczny się cały czas kształtuje. To jest jedna rzecz. A druga rzecz, [...] predyspozycje osobiste, czyli nawiązywanie kontaktów. Są ludzie, którzy mają problemy z wykrztuszeniem słowa na pierwszym spotkaniu, a są osoby, którym łatwiej to przychodzi. Ja nie mówię, że do tego wszystkiego nie należy się przygotowywać i nie należy wypracowywać, bo jednak mimo wszystko, jeżeli się kojarzy otaczającą rzeczywistość i wiemy, widzimy, skąd dana osoba pochodzi, jaka jest jej ścieżka polityczna czy zawodowa, to też do takiej rozmowy trzeba się przygotować. [W22]

Ja będę zawsze stał na stanowisku, że kluczowe jest to, co mamy do powiedzenia, czyli jednym obszarem jest obszar umiejętności zebrania przekonujących argumentów... przekonujące daną osobę, daną grupę argumenty. W dużym uproszczeniu, jeżeli chcemy przekonać partię chłopską, żeby coś poparła, to musimy mówić z punktu widzenia jej elektoratu. Umiejętność znalezienia przekonujących argumentów. [W13]

[...] powinien znać swój fach, powinien wiedzieć, co jest zadaniem lobbysty i ta jego wiedza powinna być spójna ze światem realnym, a nie tylko ze światem wyobrażonym. On wie, co robić i jak to robi – to skutkuje. Powinien mieć dobre umiejętności interpersonalne. Nie powinien być agresywny, dlatego że jest taka zasada, że nie wolno za sobą palić mostów. To znaczy, że jeżeli ostro nawet spieram się publicznie w danej sprawie przedstawiając swoje argumenty, różne rzeczy przeciwnikowi, to powinienem wiedzieć, że może za rok z tym przeciwnikiem będę chciał stworzyć wspólnie jakąś koalicję. Lobbysta powinien być profesjonalistą. To oczywiście ma też pewne negatywne strony, ale jest to ważne statystycznie. [...] Tak naprawdę w lobbing nie da się wejść bez uprzedniego doświadczenia, czyli nie będzie lobby-

stą ktoś, kto startuje od zera. Po pierwsze, chodzi o te umiejętności, a po drugie – zakres znajomości, kapitał, który w sobie nosi. [W14]

[...] w Polsce, żeby być dobrym lobbystą, trzeba mieć komórkę pełną kilkuset nazwisk ludzi wpływowych i tworzyć środowisko. To na pewno pomaga. Ci koledzy z tego *soft* lobbingu tym się wyłącznie posługują. Być bardzo inteligentnym i mieć olbrzymie kontakty, poruszać się swobodnie. Natomiast w lobbingu merytorycznym, to przede wszystkim mieć unikalne dosyć kompetencje prawno-ekonomiczne. Połączenie tych dwóch elementów pozwala na zrozumienie procesów gospodarczych. [W12]

Prawdziwy lobbing to umiejętność bycia elastycznym, ale też nie na tyle, że na wszystko, co się dzieje, mówi się, że jest O.K., tylko to jest umiejętność słuchania wszystkich aktorów, którzy są w to zaangażowani i modyfikowania swojego stanowiska na tyle, żeby z jednej strony, ochronić swoje interesy, bo o to tutaj chodzi, a z drugiej strony, żeby to było do osiągnięcia. [W25]

Przede wszystkim duża otwartość i chęć nauki nowych rzeczy, [...] zrozumienia dla klienta, który często ma różne humory i trzeba to jakoś znieść. Moim zdaniem, taką podstawową cechą jest uczciwość. Nie ma opcji, żebym ja wręczył, proponował, obiecywał cokolwiek... jakąś korzyść majątkową, niemajątkową. [...] I moim zdaniem to procentuje. Może nie jestem w stanie zarobić takich pieniędzy jak niektórzy, ale śpię spokojnie. [W23]

Dobry lobbysta, jeżeli jest specjalistą w jakiejś dziedzinie, powinien wiedzieć, w czyjej szufladzie jaki projekt rozporządzeń prawnych czy kreowania prawa, czy nowelizacji prawa leży i będzie na przykład startował w październiku w przyszłym roku. Bo na ogół jakiś bardzo drobny misio, w jakimś bardzo drobnym wydziale, w bardzo małym departamencie, on ma największą wiedzę. I wpływ na niego można uzyskać przy pomocy umownej kolacji, bez żadnych aluzji, po prostu, przy pomocy rozmowy: „Wie pan, taki zapis byłby bardzo nowoczesny". Wytłumaczyć mu i on to szybko zrobi. Zmiana tego na następnym etapie wymaga już gigantycznych inwestycji. [W24]

6.3.4. Ocena ustawy o działalności lobbingowej

Ustawa jest przez lobbystów bardzo krytycznie oceniana. Zapisy ustawy to, zdaniem lobbystów, przykład ich porażki – tego, jak zostali „wylobbowani". Powołano bowiem stowarzyszenie, aby sformalizować udział w tworzeniu ustawy lobbingowej tak, aby politycy mieli partnerów w działaniach legislacyjnych, ale prace się nie posuwały:

[...] aż tu zbliża się okres przedwyborczy. Zarządzający politycznie komisją doszli do wniosku, że muszą mieć sukces, żeby pokazać, że koalicja walczy z korupcją. I okazało się, że z dnia na dzień komisja odrzuciła cały ten dotychczasowy dorobek i wzięła sobie prawnika, który napisał im zupełnie inny projekt. W ciągu jednego dnia zostało przegłosowane, zabronili przychodzić na posiedzenie komisji. W ciągu kilku dni poszło dalej. Jednym słowem, komisja zrobiła nas w konia. I tak urodziła się ta ustawa, która jest śmieszna, bo w żadnym aspekcie ona nie działa. [W14]

Ustawa nie działa, można ją omijać, jej zapisy są fikcją – to jeden z głównych zarzutów.

> [...] można tę ustawę bardzo łatwo omijać. Firmy inne z tego korzystają... nasza konkurencja na przykład wchodzi z klientem jako izba gospodarcza jakaś albo jako ekspert zewnętrzny, albo nie wiem... znajomy poseł zadzwoni na biuro przepustek i ta osoba wchodzi. I to się dzieje. Na posiedzeniach komisji sejmowych jest lista dla lobbystów, ale eksperci już się gdzie indziej wpisują. Ekspert też za czymś optuje, bo to nie jest ekspert powołany przez... Rozumiem, że Przewodniczący Komisji powołuje sobie radę ekspertów, O.K. A jeżeli przychodzi ekspert zewnętrzny... z firmą czy związkiem pracodawców, czy kimkolwiek takim, to przepraszam bardzo – on już jest zainteresowany takim, a nie innym kształtem danego rozwiązania. [W23]

W ten sposób pojawia się możliwość nieformalnego, ukrytego lobbingu.

> [...] trudno mi ocenić, ilu byśmy mieli nowych klientów, gdyby tej ustawy nie było. Myślę, że mielibyśmy więcej. Ja jestem skłonny uwierzyć, że skoro wiele firm uciekło od firm lobbingowych, ze względu na to, [...] że chce lobbować sam i tym samym uniknąć jakiejkolwiek przejrzystości, kontroli, jawności, transparentności. I wydaje mi się, że ta ustawa, właśnie ze względu na te paradoksalnie złe skutki, że ona promuje niejawność, a nie jawność, wbrew pozorom [...] [W27]

> [...] tak naprawdę prawa się nie tworzy na posiedzeniu komisji, na które się zaprasza takich ludzi [...], tylko tworzy się w podkomisjach, gdzie oni nie mogą wejść, bo takie są zasady, w związku z czym musimy wiedzieć, kto jest w tej podkomisji i spróbować z nim pogadać, coś mu dostarczyć, gdzieś go zasilić wiedzą. [...] Wszystko się załatwia poza Sejmem. Jeżeli ktoś się musi się pojawić w Sejmie, to znaczy, że ma jakiś problem. [W24]

> [...] rejestrowani powinni być wszyscy, którzy w jakikolwiek sposób chcą wpłynąć na proces stanowienia prawa. Ta ustawa... można ją zmieniać, ale to nie jest tak, że etyka wypływa z prawa. To jest stawianie sprawy na głowie. [...] Nie jest pani w stanie uregulować wszystkich zachowań ludzkich prawem. W związku z tym nie ma co – myślałem sobie, jeżeli prawo by coś stanowiło, coś poprawić, coś polepszyć. Nie ma sensu. Są rzeczy proste, jak zarządzenie premiera, zasady postępowania. W przypadku zarządzeń Marszałka Sejmu na przykład, nie może być taka sytuacja, że osoba, która ma przepustkę, nie jest wpuszczana na posiedzenia komisji, bo sobie przewodniczący komisji tego nie życzy. Nie może być tak. [W22]

Ustawa bardzo wąsko definiuje lobbing, poza regulacjami pozostawiając wiele rodzajów działalności faktycznie lobbingowej.

> Ustawa w Polsce jest dosyć wąska [...] Lobbing, w myśl ustawy, jest to... każda zmiana prawa na poziomie rządu lub parlamentu. I koniec. Nasza działalność, która była *stricte* w myśl tej ustawy, czyli zmiana prawa na poziomie rządu lub parlamentu, stanowi między 5 a 20% naszego czasu, który poświęcamy. [...] Natomiast my wykonujemy działalność lobbingową, której nie definiuje ustawa lobbingowa. Bo na przykład, jeżeli zajmujemy się typowym doradztwem gospodarczym, doradztwem prywatyzacyjnym, pomagamy przy różnego rodzaju przejęciach i tak dalej. I mieliśmy na przykład klienta, który był zainteresowany prywatyzacją jednej z firm. I my wspomagając...

ponieważ to byli obcokrajowcy i nie wiedzieli, z kim się trzeba tutaj skontaktować. [...] A czym innym jest ekspert opłacony przez daną firmę czy organizację pracodawców. I druga rzecz, która powinna być wprowadzona, to jest rozporządzenie Rady Ministrów czy zarządzenie premiera skierowane do wszystkich jednostek centralnych w Polsce odnośnie postępowania – nie z firmami lobbingowymi, bo jeśli się nie zarejestruje, to już go to nie obejmie – tylko działań lobbingowych w myśl ustawy, czyli przy zmianie prawa. I nie ma problemu, czy się zgłasza do urzędnika firma, która jest zarejestrowana jako firma lobbingowa, czy izba gospodarcza na rzecz hodowli kanarków, która proponuje i mówi, że wprowadzenie danego przepisu będzie złe i załamie rynek hodowli kanarka złocistego w Polsce, tylko oni występują, bo mają swój interes. I ja występuję, bo reprezentuję interesy klienta, i mamy pozamiatane. A w tej chwili mamy procedury takie – w większości ministerstw nie ma żadnych procedur dotyczących ustawy lobbingowej... no, chęci tak naprawdę; chcąc sumiennie wypełniać ustawę, popełniają gigantyczny błąd, bo nie działają w myśl ustawy, po prostu. Cała rzesza firm, które przychodzą, spotykają się na normalnych zasadach i ustawa jest absolutnie w tym zakresie niepotrzebna, bo jest dziurawa. [...] Ustawa, która w Polsce funkcjonuje, nie jest wystarczająca, nie mówię restrykcyjna, ale ona jest na tyle bublem, na tyle dziurawa, że żeby się do niej dostosować, to trzeba naprawdę bardzo mocno chcieć. A jak się nie chce, to nie ma żadnych sankcji. [W23]

[...] bo tak naprawdę pojęcie lobbysty jest bardzo szerokie – w Brukseli każda ambasada jest lobbystą, bo ma swoje interesy, które chce komuś pokazać. W Polsce jednak cały czas bardzo wąsko traktujemy lobbystów i może stąd ta ustawa jest taka specyficzna. Wydaje mi się, jak byśmy zdefiniowali ten lobbing jako coś dużo szerszego, że tak naprawdę każdy podmiot, który przedstawia swoją argumentację i swoją pozycję, do czego ma prawo w procesie stanowienia prawa, to na pewno by to pomogło. [W25]

[...] ta ustawa miała pomóc w ucywilizowaniu rynku lobbingowego, niektóre firmy mogą uznać, że to jest strata czasu, że po co my jako firma mamy tracić czas, chodzić do jakiegoś urzędnika, być zarejestrowani, [...] on z tym wszystkim do swoich szefów, machnijmy ręką na to, zadzwonimy do Kazia, mojego kumpla w ministerstwie. W ten sposób mogę to sobie doskonale wyobrazić. Ta ustawa jest głęboko ułomna. Jest całkowicie przeciwskuteczna. Absolutnie nie chwyta 99% niejawnego lobbingu. Jest ustawą, która nie pełni żadnych funkcji oprócz takich funkcji, że może być instrumentem do karania nieposłusznych firm. Wedle tej ustawy tak naprawdę każdy może być uznany za lobbystę, którego trzeba ukarać, albo każda czynność może być uznana za czynność nie do końca dozwoloną, co może skutkować odebraniem licencji. Bardzo w sumie nieprzyjemna ustawa. [W27]

W efekcie rejestracja firm jest co najwyżej połowiczna – zarejestrowali się ci, którzy niekoniecznie we własnym przekonaniu uprawiają działalność lobbystyczną, ale w myśl ustawy są lobbystami, a nie zarejestrowali się faktyczni lobbyści, uprawiający lobbing pod innym szyldem.

Zresztą my byliśmy w sytuacji, gdzie musieliśmy zdecydować, czy jako podmiot, który ewentualnie może pełnić działalność lobbingową, bo na przykład jesteśmy znajdowani z sieci... Bo tak jak mówię, w Polsce firma została założona jako firma

PR-owska, tak że nie miałaby takiego obowiązku, ale ponieważ dostawała pewne zapytania o działania PA-owe (*public affairs*) czy działania lobbingowe od potencjalnych nowych klientów, to też stanęliśmy przed takim dylematem, czy zgodnie z ustawą chcemy być wpisani do rejestru i podjęliśmy decyzję, że tak, że czemu nie. Powiem szczerze, niewiele z tego korzystamy. Bo... jesteśmy w tym rejestrze, ale ponieważ nie mamy takich spektakularnych, gorących akcji lobbingowych, żebyśmy na co dzień potrzebowali bywać... Okazuje się, że ten sam rejestr jeszcze nie uprawnia do niczego [...] [W25]

[...] po prostu przychodzę do tego Sejmu, żeby popatrzeć z kim w ogóle sensownym można rozmawiać. [...] ja mam przede wszystkim świadomość tego, że być może przyjdzie taka chwila, w której ja tych posłów będę w stanie dopaść po to, żeby im coś w tym Sejmie próbować pokazać. [W26]

[...] wtedy [przed ustawą] byliśmy traktowani jako prawnicy, a teraz jesteśmy traktowani jako lobbyści. Z naszego punktu widzenia, chociaż zdaję sobie sprawę, że nasza działalność nie jest traktowana jako działalność lobbingowa, ustawa wprowadziła niepotrzebne obostrzenia, które w naszej działalności nie są zupełnie uzasadnione, bo to, co robimy jest absolutnie jawne i na tym polega sens tej działalności. Wprowadziła trochę taką podejrzliwość, jeśli chodzi o kontakty, bo jeśli my jesteśmy zarejestrowani, to nasz wypis z rejestru musimy prezentować i kiedyś człowiek, który się ze mną spotykał, mówił do mnie „panie mecenasie" i był spokojny, bo się spotykał z prawnikiem, który generalnie nie gada od rzeczy, a teraz nie wiem, kto ja jestem. Teraz patrzy na mnie [...] jak na lobbystę i to jest trochę nieprzyjemne dla mnie też, bo nie chciałbym być kojarzony z tym złym lobbingiem, wolałbym być kojarzony jako ekspert, który zna się na dobrej regulacji, który ma wiedzę dotyczącą takich kwestii, który pracuje na uniwersytecie, współpracuje za granicą. Z tym chciałbym być kojarzony, natomiast nie z tym, że jestem załatwiaczem. Ja nie załatwiam, bo nie przychodzę do posła i nie chcę z nim nic załatwić, tylko mam mu coś do powiedzenia w imieniu mojego klienta, chcę mu przedstawić argumenty. Z mojego punktu widzenia ustawa całościowo w żaden sposób nie poprawiła zabezpieczenia przed złym lobbingiem, jedynie tym, którzy chcą się rzeczywiście do niej dostosować – bo wiedzą, na czym polega prawo i mają do niego jakiś szacunek – przeszkadza w normalnej działalności. I jest niecelowa, na pewno powinna być zmieniona. [W11]

Ja bym chciał, żeby ona mi ułatwiła dostęp do decydentów, a ponieważ do kogokolwiek się zadzwoni, to od razu jest strach i przerażenie... [...] Ona sama w sobie nie jest aż taka zła, natomiast atmosfera wokół niej jest taka, że dla wielu to jest zło konieczne. [...] Trochę fajniej byłoby, aby dla tych zarejestrowanych lobbystów lekko rozluźnili rygory. Im są ściślejsze reguły dla zarejestrowanych, tym mniej osób się rejestruje. Efekt jest dokładnie odwrotny. [W12]

Moim zdaniem, problem polega na tym, że większość prac lobbingowych mieści się w polu pozaustawodawczym. To jest problem tej ustawy. Oczywiście jest problem na poziomie parlamentu, jeśli chodzi o ekspertów, spotka się jednego lobbystę i dwudziestu ekspertów na komisji. Nie wiadomo, kogo oni tam reprezentują, ale wszyscy bardzo dobrze wiedzą, że duża część z nich to są ludzie, którzy reprezentują czyjeś interesy, a nie zgłosili się jako lobbyści. [...] jeżeli mówimy o procesie sta-

nowienia prawa, to jest cała masa różnego rodzaju aktów, które są bardzo istotne dla biznesu, przesądzają o żywotnych interesach i które mają rangę niższego rzędu, rozporządzenia, zarządzenia. Tam bardzo często próbują oddziaływać na decydentów i ta ustawa tego w ogóle nie reguluje. [W13]

[...] oni pod inną flagą występują. Oni są ekspertami, nie są lobbystami przecież. [...] uważam, że w momencie, w którym jest udostępniona przepustka sejmowa to... ja rozumiem, że w hotelu poselskim jest prywatne życie posłów, bez dwóch zdań, nie można sobie tam biegać, jak się chce, ale jeżeli jest przepustka sejmowa, to oprócz sali plenarnej powinna być możliwość wchodzenia do komisji, na którą się ludzie zapisali, bez tłumaczenia. [W22]

[...] w gruncie rzeczy nie ma rozgraniczenia, nie ma takiego zawodu w wykazie zawodów. Ustawa tego nie precyzuje. Taki zarejestrowany lobbysta ma same trudności. Raz, że musi się zarejestrować w MSWiA, dwa, jeśli chce wejść do Sejmu, to musi się jeszcze rejestrować w Sejmie – dla kogo i po co pracuje. I to jest czasowe w Sejmie, a w MSWiA jest bezterminowe. I ma te ograniczenia. [W16]

Kiedyś tych firm, które działały jako lobbingowe, działało kilka. Dzisiaj podmiotów w MSWiA zarejestrowanych jest 150. Część z nich to są jakieś kancelarie prawne i stowarzyszenia, bo jeżeli kancelaria prawna wysyła ekspertyzy w imieniu swojego klienta lub posła, to tak naprawdę podlega pod tę ustawę. Więc się rejestrują na wszelki wypadek. [...] takim firmom jak nasza przeszkadza, ponieważ nas wystawia... jesteśmy wszędzie, wszyscy nas kojarzą, w związku z tym jest czasami taka reakcja, że z lobbystą to może tak nie bardzo... Ale już kolega z firmy konkurencyjnej, który u danego klienta występuje jako ekspert, to z nim mogę porozmawiać, bo to przecież ekspert! [...] ta ustawa jest bardzo łatwa do ominięcia. W moim przekonaniu dużo skuteczniejsze byłoby wprowadzenie dwóch rzeczy – wydanie zarządzenia Marszałka Sejmu czy zmiana Regulaminu Sejmu, która wprowadzałaby wszystkich ekspertów, osoby z zewnątrz jako lobbystów. Po prostu. Każda osoba wchodząca z zewnątrz na posiedzenie sejmowej komisji musiałaby się wpisać na karteczce, odpowiednim formularzu, kogo reprezentuje i... czy też wysłać jakieś ogólne zawiadomienie. [W23]

Wskazuje się jednak również na porządkujące „lobbingowy żywioł" znaczenie ustawy.

[...] ta ustawa wymusza profesjonalizację firm lobbingowych w Polsce w dużej mierze, bowiem ona utrudnia właśnie taki *ad hoc* lobbing, który kiedyś funkcjonował w Polsce, czyli nieformalne spotkania z urzędnikami przy kawce. To, że są nałożone jakieś rygory w stosunku do spotkań odbywających się w ministerstwach, w pewnym sensie utrudnia, bo nie jest tak, jak dawniej było, że człowiek dzwonił i wpadał. Teraz trzeba bardzo solidnie przygotować się do takiego spotkania, które jest protokołowane. Nie powiedziałbym, że to jest utrudnienie, ale wymusza inny styl pracy. Ale o ile firma kieruje się... my staramy się dostosowywać do tych standardów, to na pewno ona paradoksalnie ułatwia lobbing, w tym sensie, że wtedy człowiek ma świadomość czy wiedzę, że jego stanowisko zostało przeanalizowane, przeczytane, przyjęte, to w tym sensie jest łatwiej, że takie spotkania odbywają się przy jakimś rygorze, pod jakimś rygorem prawnym. Powiem tak: trudniej jest urzędnikom nie

> ustosunkować się do tych opinii. Ponieważ to się wszystko... w tej chwili bardzo formalnie [...], ma się jasność, czy te argumenty mają czy nie mają jakiś rezonans u władz. Na pewno systematyzuje pracę lobbysty, funkcjonuje w rytmie ustaw, które wchodzą na kanwę rządu... w tym sensie ta ustawa działa w sposób dyscyplinujący [...] [W27]

W niektórych przypadkach ustawa i rejestracja ułatwia pracę lobbysty, umożliwia mu zaistnienie.

> Natomiast ustawa o lobbingu, jak ona powstała, daje mi dwie rzeczy – pozwala mi ewentualnie pracować na rzecz określonych osób czy instytucji, w sposób jakiś zalegalizowany, bo można powiedzieć, że jest to znikomy, ale dowód kwalifikacji, nazwijmy to, chociaż nie tym się to mierzy tak naprawdę. I druga rzecz – w wymiarze czysto technicznym pozwala mi bywać lub zorganizować coś, czego nie mając tego wpisu do rejestru MSWiA, nie mógłbym zrobić. I tylko tyle, nic więcej. [W26]

Ale rejestracja, a tym samym chodzenie z czerwonymi plakietkami, często traktowana jest jako negatywne naznaczenie.

> [...] ganiają z czerwonymi plakietkami, [...] po drugie, działając w systemie otwarty lobbysta a urzędnik, fatalnie tracą klientów, bo urzędnicy nie dotrzymują tajemnicy handlowej. Urzędnicy w swojej sprawozdawczości interpretują rozmowy w taki sposób, który podważa wiarygodność lobbysty wobec klienta. Wystraszają im klientów. [W14]

> [...] taka plakietka, która powoduje, że wszyscy się boją podejść do takiej osoby, bo jest pełno dziennikarzy, bo ktoś zobaczy. [W12]

> [...] ona kreuje naznaczonych piętnem, przy czym fakt naznaczenia wynika z doświadczeń naszego okresu transformacji. I gdybyśmy te plakietki wprowadzili ileś tam lat temu, i nie byłoby tych wszystkich problemów, to może by do tej pory istniały i nic by takiego nie było. [W24]

> Umówmy się, że chodzenie z czerwoną plakietką po Sejmie nie jest najprzyjemniejszą rzeczą. [...] chciałaby pani chodzić z gwiazdą Dawida, chodzić po mieście? To jest takie stygmatyzowanie. Na to wpływa atmosfera. Bo gdyby to była kwestia innej atmosfery, to pewnie nie, pewnie nie byłoby problemu. [W22]

> Oczywiście fakt, że to czerwone, powoduje, że już nas znają. Ale z drugiej strony mogę powiedzieć tak, że jeżeli ja z kimś zaczynam rozmowę, to mówię: „Dzień dobry. [...] znalazłem się tutaj, bo jestem lobbystą". Ja nie mówię, że jestem z Księżyca. Więc z tego punktu widzenia, jak ktoś powie: „Panie lobbysta! Ja nie chcę, żeby mi tu zrobili zdjęcie, bo zaraz będzie podejrzenie, z faktu, że tylko rozmawiamy!". Tam w korytarzu nie mówię, żebyśmy od razu poszli do jakiejś ubikacji czy restauracji ubijać interesy. To już jest taka mentalność. Oczywiście fatalna! I oczywiście takie rozwiązania temu nie sprzyjają. [W26]

Nasi rozmówcy formułowali również różnorodne postulaty, dotyczące nie tylko usprawnienia i transparentności działań lobbingowych, ale także tworzenia

prawa – takie jak udostępnianie dokumentów drogą elektroniczną i aktualność stron internetowych, rzeczywista ocena skutków wprowadzanych regulacji.

> [...] z praktycznego punktu widzenia powinny się znaleźć zapisy o konieczności udostępniania dokumentów drogą elektroniczną, czyli o uaktualnianiu stron internetowych. Na Zachodzie jest w miarę normą, że po posiedzeniu komisji w Parlamencie Europejskim dokumenty z tego posiedzenia są, jeżeli nie tego samego dnia, to na drugi dzień, we wszystkich językach. W Polsce jest jakoś problem, żeby poinformować [...] jaki jest kalendarz, kiedy będzie posiedzenie jakiejś komisji czy podkomisji, tylko to jest *post factum*. [W25]

> Uważam, że po prostu firma powinna otwarcie mówić, że lobbuje na rzecz swego własnego interesu i robi to albo samodzielnie, albo poprzez wynajętą agencję, taką jak nasza, która idąc do klienta, do decydenta, mówi: „Panie pośle, jesteśmy firmą, reprezentujemy akurat [nazwa jakiejś firmy] i chcieliśmy z panem porozmawiać na temat ustawy X". I ta zasada transparentności powinna być powszechna, a jeśli już mamy rejestrować, to wydaje mi się, że faktycznie wystarczy formalny rejestr podmiotów, które są zainteresowane daną ustawą czy decyzją i one powinny dotyczyć firm lobbingowych, prawników, firm PR-owych i samych zainteresowanych tą tematyką, którzy w jakiś sposób występują we własnym imieniu. I wtedy mamy jasność. W tej chwili rygory tej ustawy dotyczą wyłącznie firm lobbingowych [...] Powiem szczerze, że ja nie odczuwam odpływu potencjalnych klientów, ale na przykład znakomicie wyobrażam sobie sytuację, że niektóre podmioty mogłyby w taki sposób kalkulować: „A po co my mamy poprzez używanie firmy lobbingowej być w jakiś sposób upublicznieni?". Bo jeśli pani pójdzie na stronę Ministerstwa Finansów, pani zauważy, że my jesteśmy zarejestrowani jako firma, która lobbuje przy obecnej ustawie hazardowej, w tej chwili może cztery podmioty są wymienione, dodane. I wyobrażam sobie znakomicie taką sytuację, że firma, nawet bardzo znana, mogłaby odpowiedzieć sobie: „Po co my mamy wynająć jakieś firmy lobbingowe, dzięki którym my musimy być uwidocznieni, publiczni, jako pracujący przy danej ustawie? Będziemy robili to sami. Sami zatrudnimy jakiegoś młodego człowieka, który będzie u nas pracował w firmie, on będzie chodził i rozmawiał. I nic nie musimy ujawniać, nic nie musimy rejestrować, wszystko będzie po staremu". Czyli zasada transparentności jest tutaj, wydaje mi się, mało widoczna. [W27]

> [...] do tej pory nie dostałem protokołu z jednego posiedzenia w Senacie, które miało miejsce, żebym za bardzo nie skłamał, ze cztery miesiące temu, tylko dlatego, że jest w czarnej dziurze, natomiast normalnie w Parlamencie Europejskim czy w Komisji Europejskiej ma pani tak, że jest kilka sieci informatycznych, płatne i bezpłatne. Na bezpłatne nie może się pani powoływać, płatne są źródłowe, może się pani powoływać. [W24]

> Fajnie by było, żeby to było klarowne i lobbing mógłby się super rozwijać, bardzo pozytywnie, taki merytoryczny lobbing [służyłby] podniesieniu jakości prawa. To by była rewelacja w tym kraju. I przejrzystość procesu legislacyjnego. Pani sobie wyobrazi, że wchodzą lobbyści, są wynajęci przez firmę, wszystko jest klarowne i jasne, i mówią: „W imieniu naszych firm stwierdzamy, że ten przepis jest do kitu, sprzyja określonej grupie przedsiębiorców, absolutnie uderzając w inną. W związku z tym, jak są wyważone, to jest dobrze". Zazwyczaj jest tak, że posłowie wywodzą się

> z jakichś środowisk, w związku z tym określone mają poglądy na świat – a to dowalić izbom adwokackim i radcowskim, bo samemu jest się z innej optyki, a to dowalić wielkim firmom, bo samemu jest się aptekarzem, to hurtowniom trzeba dowalić. Ludzie, który wymyślają prawo, nie kierują się tym. Jeżeli słowo „lobbing" wywołuje jakieś konotacje, to ja się pytam, kto wymyśla te przepisy prawne i gdzie jest merytoryczne uzasadnienie tego impulsu? [W12]

> Nikt nie słucha ekspertów, i nie mówię tylko o sobie, ale patrzę na to, jakie zostały podjęte różne zmiany w tych ustawach, którymi się zajmowałam. Natomiast oczywiście lobbing istnieje. Jest też taki problem, że państwo ma u nas tendencję do omnipotencji, tzn. bardzo chętnie przyjmuje argumenty lobbowe takie, które są spójne z jego własnym interesem. Im więcej kontroli nad ludźmi, tym fajniej. Taka ekspercka analiza, zgodna z Konstytucją, mówiąca, że panowie możecie tutaj ograniczyć ludziom możliwość wyboru, ale musicie udowodnić, że to jest niezbędne ograniczenie i że ono jest proporcjonalne do celu, który chcecie osiągnąć... To już jest kosmika, tego już nikt nie potrafi udowodnić, bo tego bardzo często nie da się udowodnić, ponieważ tak właśnie nie jest. Wygrywają ci, którzy idą w kierunku *urawniłowki*, miejmy nad wszystkim kontrolę i to się rządowi podoba. Ale to nie działa, bo jesteśmy już w innej epoce. [...] I chcielibyśmy, aby prawo ułatwiało nam bycie przyzwoitym. Było wiele razy powiedziane, że przepisy w prawie farmaceutycznym utrudniają firmom bycie przyzwoitym. Ja piszę setki różnych opinii, które mają za zadanie przedstawić różną interpretację przepisów, tak żeby firma mogła się zachować przyzwoicie, bo literalnie czytając to, co jest w prawie, nie mogą się zachować przyzwoicie. Nie mogą ludzi poinformować o problemie, bo to jest zaraz reklama, nie mogą zapewnić badanym dostępu do leków zamiennych, bo nie mają na to placetu, bo ktoś zapomniał o tym. Piszcie, legislatorzy, przepisy przejściowe, żeby można było dostosować działalność do nowych warunków, bo jeśli tego nie napiszecie, my nie mamy możliwości się dostosować i przesuwacie nas w sferę cienia. Setki takich przykładów. [W15]

> Chcę powiedzieć, że najczęściej jest tak, bo w Polsce obowiązuje metodologia oceny skutków regulacji, tzn. każdy nowy akt prawny powinien być poddany ocenie, na kogo on wpłynie, komu podniesie koszty, komu przyniesie korzyści. Badania, które my znamy, które nieraz sami sponsorujemy i sami prowadzimy wskazują, że nikt w Polsce nie robi oceny skutków regulacji. W związku z tym, jak się pojawia akt prawny, to nikt nie wie, komu przyniesie on korzyści, komu przyniesie szkodę. To jest między innymi przyczyna tego, że tak wielu mamy klientów. Bo gdyby rząd wiedział, że uderzy w jakąś branżę, to być może by się zastanowił. Być może. [W11]

Zarejestrowani lobbyści uważają swoją działalność za pożyteczny i wręcz niezbędny element procesu stanowienia prawa. Pozwala ona, w sytuacji kontrowersji, sprzeczności interesów, na przedstawienie decydentom wad i zalet różnych rozwiązań, a tym samym na podejmowanie bardziej racjonalnych decyzji, opartych na wiedzy profesjonalnej. Mają jednak silną świadomość negatywnego wizerunku lobbingu w Polsce, który bardzo szkodzi ich pracy. Trudności w pracy spowodowane są również nieprzejrzystymi procedurami stanowienia prawa. W ich przekonaniu ustawa o działalności lobbingowej nie poprawiła sy-

tuacji, a wprost przeciwnie – zamiast umocnić rzetelny, „bezprzymiotnikowy" lobbing, może do niego zniechęcać, a sprzyjać niejawnym, nieoficjalnym działaniom lobbingowym.

6.4. Podsumowanie

W zakończeniu warto zwrócić uwagę na podobieństwa i różnice w interpretowaniu różnych aspektów działalności lobbingowej, dokonywanym przez parlamentarzystów, dziennikarzy i zawodowych lobbystów.

Dla zawodowych lobbystów jest to ich praca. Określenia „lobbing" używają bezprzymiotnikowo. Mają pełną świadomość negatywnego wizerunku lobbingu w Polsce, ale działalność, która potocznie jest u nas kojarzona z lobbingiem, to dla nich „załatwiactwo", mniej lub bardziej drastyczna wersja działań korupcyjnych, a lobbing to dostarczanie informacji, gromadzenie wiedzy, budowanie strategii komunikacyjnych i perswazyjnych i oczywiście nawiązywanie kontaktów z osobami mającymi wpływ na sposób procedowania oraz podejmowanie decyzji. Uznają działalność lobbingową za ważny i wręcz niezbędny element procesu stanowienia prawa w sytuacji naturalnych kontrowersji i sprzeczności interesów występujących przy tworzeniu prawa, a tym samym – za sprzyjającą rozwiązywaniu różnych problemów. To dzięki między innymi przedstawianiu przez lobbystów różnych punktów widzenia, opartych na profesjonalnej wiedzy, zwiększa się szanse na podejmowanie bardziej racjonalnych decyzji legislacyjnych. Decydenci-parlamentarzyści mogą w ten sposób zdobyć więcej informacji, gdyż z oczywistych powodów nie dysponują wyczerpującą wiedzą we wszystkich dziedzinach, w których podejmują decyzje. Jest to tym ważniejsze, że posłowie wykonują mandat wolny, a więc działają jako przedstawiciele całego społeczeństwa, nie tylko swoich bezpośrednich wyborców, a ich kompetencje zarówno przez lobbystów, jak i przez dziennikarzy oceniane są jako niezbyt wysokie (używając eufemistycznego określenia).

Natomiast parlamentarzyści i dziennikarze traktują lobbing bardziej dwuznacznie. Doceniają zalety lobbingu, ale zwykle wskazują, że chodzi o „właściwy", „pozytywny", „oficjalny" lobbing. Większość parlamentarzystów do charakterystyki lobbingu wybiera określenia neutralno-opisowe, na przykład: „jest to profesjonalna działalność zawodowych pośredników pomiędzy grupami interesów a ośrodkami władzy administracyjnej lub politycznej" (83% odpowiedzi aprobujących). Ale formułując własne definicje, 12% respondentów określiło lobbing wyłącznie w kategoriach negatywnych. Akceptacja stwierdzeń w różny sposób wartościujących zjawisko lobbingu jest też wyraźnie zróżnicowana w zależności od przynależności partyjnej respondentów. Przedstawiciele PO znacznie częściej aprobują stwierdzenia charakteryzujące lobbing w kategoriach pozytywno-neutralnych, natomiast przedstawiciele PiS częściej akceptują określenia negatywne, na przykład stwierdzenie „lobbing wzmacnia korupcję"

akceptuje 13% parlamentarzystów PO i 60% parlamentarzystów PiS, a stwierdzenie „lobbing przeciwdziała korupcji" akceptuje 65% parlamentarzystów PO i 27% z PiS. Dziennikarze z kolei, zgodnie ze swoimi zainteresowaniami zawodowymi, bardziej skupiają się na negatywnym wizerunku lobbingu w Polsce, podkreślają wagę jawnego wywierania wpływu na proces decyzyjny w instytucjach władzy, polegającego przede wszystkim na przekonywaniu oraz dostarczaniu i pozyskiwaniu informacji w celu promowania bardziej racjonalnych decyzji. Ten aspekt działań lobbystycznych silnie akcentują sami lobbyści, ale także parlamentarzyści, szczególnie ci bardziej doświadczeni, pracujący już kolejną kadencję. Oni bowiem mają więcej doświadczeń z lobbingiem, zarówno oficjalnym, jawnym, jak tym niejawnym. Dla przykładu – z lobbingiem ze strony stowarzyszeń przedsiębiorców w formie jawnej zetknęło się 15% parlamentarzystów pierwszej kadencji i 35% pracujących kolejną kadencję; z niejawnym, nieoficjalnym – 2% debiutantów i 6% parlamentarzystów doświadczonych; ze strony związków zawodowych jawny lobbing pojawił się w przypadku 32% debiutantów i 54% doświadczonych, a niejawny – odpowiednio w przypadku 13% i 18%. Doświadczenie i pozycja posła to ważne kryterium poszukiwania z nim kontaktu przez lobbystów, jak i przez osoby wywierające wpływ w sposób niejawny. Wskazują na to również dziennikarze i sami lobbyści – sprowadza się to do formuły: „po co obstawiać wielu posłów, wystarczy mieć poparcie posła, który odpowiada za daną ustawę w klubie czy w komisji".

Jako podmioty prowadzące lobbing, i to zarówno jawny, oficjalny, jak i niejawny, parlamentarzyści najczęściej wskazują związki zawodowe (odpowiednio 45% i 16%), władze lokalne i samorządowe (53% i 19%), organizacje społeczne i pozarządowe (40% i 15%). Wśród dziennikarzy można z kolei wyróżnić kilka typów lobbingu, w zasadzie wyłącznie niejawnego, niedopuszczalnego. Są to: lobbing „polityczny" – gdy do wpływania na decyzje wykorzystuje się aktualnych, a przede wszystkim byłych polityków oraz ich znajomości i kontakty; „dziennikarski" – kiedy w charakterze niejawnych lobbystów występują dziennikarze, a przede wszystkim osoby występujące w charakterze dziennikarzy bądź podszywające się pod dziennikarzy; „legislacyjny" – gdy rolę lobbystów pełnią urzędnicy pracujący w parlamencie bądź w ministerstwach przy obsłudze legislacyjnej; „poprzez organizacje" – gdy za konkretnymi rozwiązaniami lobbują przedstawiciele stowarzyszeń i organizacji branżowych bądź zawodowych. Wreszcie lobbing „poprzez zmianę roli" – gdy działalnością *de facto* lobbystyczną zajmują się osoby oficjalnie występujące w rolach neutralno-informacyjnych – głównie eksperci, doradcy i asystenci posłów oraz goście. Ten ostatni sposób jako szczególnie niedopuszczalny wskazują również zawodowi lobbyści, gdyż taka zamiana ról podważa, a niekiedy w ogóle uniemożliwia ich oficjalną działalność. Jako osoby uprawiające niedopuszczalny lobbing zarówno dziennikarze, jak i lobbyści wskazują samych posłów, i to nie tylko w sytuacjach, gdy starają się oni zabiegać o interesy własnych regionów, firm czy organizacji tam

działających, ale przede wszystkim, gdy zabiegają o własne interesy. Spośród kilku ustaw, które nasi rozmówcy wskazywali jako przykłady „czarnej legendy", ostrego, niedopuszczalnego lobbingu, wymieniano między innymi ustawy o biopaliwach, sklepach wielkopowierzchniowych i wprowadzeniu zestawów głośnomówiących w samochodach, przy uchwalaniu których chodziło o zabezpieczenie interesów samych posłów.

Aby wyeliminować, a przynajmniej ograniczyć niejawny, niedopuszczalny lobbing, w 2006 roku wprowadzono w życie ustawę o działalności lobbingowej. Najlepiej tę ustawę i jej działania oceniają parlamentarzyści: 48% uważa, że ograniczyła ona niedopuszczalny, nielegalny lobbing; 60% jest zdania, że stworzyła czytelne, przejrzyste ramy kontaktów lobbystów z parlamentarzystami; 59% uznaje, że uczyniła proces stanowienia prawa na poziomie sejmowym bardziej przejrzystym. Zupełnie inne poglądy mają dziennikarze i lobbyści. Przede wszystkim zgodnie wyrażają przekonanie, że ustawa nie działa – tu padają różne określenia: jest fikcją, jest martwa, jej zapisy niczego nie zmieniają. W żadnym wypadku nie spowodowała istotnych zmian w sposobach, strategiach i formach faktycznie uprawianego lobbingu – może trochę „ucywilizowała lobbingowy żywioł". Najpoważniejszy zarzut, jaki pojawia się pod adresem tej ustawy, to uznanie, że jest przeciwskuteczna – to znaczy, że poprzez wprowadzenie rejestracji działalności lobbingowej faktycznie spowodowała wyraźne naznaczenie lobbystów w parlamencie (słynne czerwone plakietki), dość kontrowersyjną definicję lobbingu, a przede wszystkim nieegzekwowanie jej zapisów – „zejście lobbingu do podziemia", jak to określił jeden z naszych rozmówców. Ustawodawca, nie po raz pierwszy zresztą, wprowadził lekarstwo, które nie tylko nie leczy, ale może zaszkodzić.

7. Dostęp opinii publicznej do informacji związanych z wykonywaniem przepisów ustawy lobbingowej – wyniki monitoringu oficjalnych stron internetowych rządu i parlamentu

Monitoring prowadzony od połowy lutego do połowy października 2008 roku obejmował oficjalne serwisy internetowe Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu oraz strony własne i Biuletyny Informacji Publicznej (dalej BIP lub Biuletyny) siedemnastu ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej KPRM).

7.1. Podstawy prawne

Kwestie lobbingu i dokumentowania na stronach urzędów zagadnień z nim związanych regulują bezpośrednio następujące akty prawne:

- ustawa z 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414);
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 lutego 2006 r. w sprawie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową (Dz. U. z 2006 r. Nr 34, poz. 240);
- rozporządzenie Rady Ministrów z 24 stycznia 2006 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 34, poz. 236);
- rozporządzenie Rady Ministrów z 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz. U. z 2006 r. Nr 30, poz. 207);
- Regulamin Sejmu, zarządzenie Marszałka Senatu, zarządzenia i decyzje wydane przez poszczególnych ministrów i dyrektorów generalnych ministerstw.

7.1.1. Zasady publikowania programów prac legislacyjnych i projektów aktów prawnych

Zgodnie z ustawą, Rada Ministrów co najmniej raz na pół roku przygotowuje i udostępnia w BIP program prac legislacyjnych dotyczący projektów ustaw i zawierający:

- zwięzłą informację o przyczynach i potrzebie wprowadzenia nowych rozwiązań;
- wskazanie ich istoty;
- wskazanie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu;
- imię, nazwisko i stanowisko lub funkcję osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu;
- adres strony BIP, na której będzie udostępniany projekt i dokumenty związane z pracami nad nim;
- ewentualnie informacje o rezygnacji z prac nad projektem i o przyczynach tej rezygnacji.

Analogiczne przepisy dotyczą projektów rozporządzeń Rady Ministrów, premiera i ministrów.

Ustawa stanowi, że projekty ustaw i rozporządzeń powinny być udostępniane w BIP „z chwilą przekazania do uzgodnień z członkami Rady Ministrów". Obowiązek publikacji w Biuletynie „wszelkich dokumentów dotyczących prac nad projektem" powstaje w momencie udostępnienia programów prac legislacyjnych (albo samego projektu – jeśli nie był ujęty w programie).

7.1.2. Zasady publikowania dokumentów dotyczących prac nad projektami

7.1.2.1 Zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem

Zainteresowanie pracami nad projektem może zgłosić każdy – od chwili udostępnienia w BIP programu prac legislacyjnych (lub projektu, który nie był ujęty w programie). Zgłoszenie wnosi się na urzędowym formularzu, którego wzór określa rozporządzenie Rady Ministrów[1].

Ustawa i wydane do niej rozporządzenie z 2006 roku w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych nie precyzują zasad publikacji takich zgłoszeń. Prawodawca ograniczył się do stwierdzenia, że zgłoszenie, „jako dokument dotyczący prac nad projektem", „podlega udostęp-

[1] Zgłaszający podaje w nim: imiona, nazwiska i adresy osób uprawnionych do reprezentowania podmiotu w pracach nad projektem; jeśli występuje na rzecz osoby prawnej – jej nazwę i siedzibę; jeżeli występuje na rzecz podmiotu innego niż osoba prawna – odpowiednio jego imię, nazwisko i adres (adresy osób fizycznych są wyłączone z obowiązku publikacji) albo nazwę i siedzibę; interes, który zamierza chronić i rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać. Zawodowi lobbyści powinni dołączyć do zgłoszenia zaświadczenie o wpisie do rejestru lobbystów, a reprezentanci osób prawnych zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym – wyciąg z KRS.

nieniu, z wyjątkiem adresów osób fizycznych" w BIP. Podobny przepis zawarto w Regulaminie Sejmu.

7.1.2.2. Ogłoszenia o wysłuchaniach publicznych i informacje o ich wynikach

Zgodnie z ustawą, informacja o terminie wysłuchania publicznego dotyczącego projektu rozporządzenia powinna być udostępniona w BIP z co najmniej tygodniowym wyprzedzeniem. Prawo udziału w wysłuchaniu ma każdy podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem co najmniej trzy dni przed wysłuchaniem.

Wysłuchanie publiczne w sprawie projektu ustawy może zostać przeprowadzone w Sejmie (po wniesieniu projektu do Izby) na zasadach określonych w regulaminie Sejmu. Mogą wziąć w nim udział podmioty, które zgłosiły w terminie zainteresowanie pracami nad projektem. Regulamin Sejmu stanowi, że uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania i informacja o jego miejscu „podlegają udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu, co najmniej na 14 dni przed dniem wysłuchania publicznego" (w przypadku projektów pilnych i projektu ustawy budżetowej obowiązuje krótszy, trzydniowy termin).

Regulamin Sejmu i rozporządzenie Rady Ministrów z 2006 roku mówią, że protokoły z wysłuchań są publikowane odpowiednio w Systemie Informacyjnym Sejmu i Biuletynach. Przepisy nie precyzują terminu publikacji.

7.1.3. Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową

Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową[2] prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej. Informacje zawarte w rejestrze – z wyjątkiem adresów osób fizycznych – są udostępniane w BIP. W serwisach Sejmu i Senatu są publikowane wykazy zawodowych lobbystów, którym wydano okresowe karty wstępu do tych instytucji.

7.1.4. Kontrola działalności lobbingowej

Zgodnie z ustawą organy władzy publicznej muszą „niezwłocznie udostępniać w BIP informacje o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia".

Ustawa nakłada na szefów urzędów obowiązek określenia szczegółowego sposobu postępowania pracowników z zawodowymi lobbystami i z „podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej", w tym sposobu dokumentowania podejmowanych kontaktów.

---

[2] Dane: nazwa firmy, siedziba i adres przedsiębiorcy albo imię, nazwisko i adres osoby fizycznej.

Raz w roku, do końca lutego, kierownicy urzędów opracowują i „niezwłocznie" udostępniają w BIP informację o działaniach podejmowanych wobec tych instytucji w roku poprzednim przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową. Powinno się w niej znaleźć wskazanie, kto i w jakiej sprawie lobbował oraz jaki wpływ wywarł w procesie stanowienia prawa.

7.1.5. Dane członków gabinetów politycznych ministrów oraz pracowników i współpracowników parlamentarzystów

Ustawa przewiduje publikację danych członków gabinetów politycznych ministrów, pracowników i społecznych współpracowników biur klubów i kół parlamentarnych oraz posłów i senatorów (imię i nazwisko, data urodzenia, miejsce zatrudnienia w trzyletnim okresie poprzedzającym zatrudnienie w ministerstwie, biurze parlamentarzysty, klubu lub koła, źródła dochodów w tym okresie, informacja o wykonywanej w tym czasie działalności gospodarczej).

7.2. Praktyka

7.2.1. Uwagi ogólne

Ponieważ przepisy mają charakter ogólny, a rząd nie przyjął jednolitych zasad informacji i materiałów dotyczących lobbingu, na stronach ministerialnych panuje w tej materii pełna dowolność. Każdy urząd publikuje, ile, jak, gdzie i kiedy chce – zazwyczaj mniej i później niż nakazuje prawo. Informacji, których udostępnienia wymaga ustawa lobbingowa, trzeba szukać w wielu miejscach, nie tylko w różnych działach Biuletynów będących wedle ustawy źródłem informacji na ten temat, ale również na stronach własnych ministerstw.

W tej sytuacji duże znaczenie mają sprawnie działające narzędzia, bez których trudno sobie wyobrazić nowoczesną witrynę internetową: mapy stron, rejestry zmian, wyszukiwarki i metryczki artykułów.

7.2.1.1. Mapy stron

W mapy nie są wyposażone strony własne i Biuletyny Ministerstwa Edukacji Narodowej (dalej MEN) i Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dalej MSZ), Biuletyny Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej MNiSW), strony własne Ministerstwa Obrony Narodowej (dalej MON) i Ministerstwa Sportu i Turystyki (dalej MSiT) oraz serwis Sejmu. Mapa BIP Ministerstwa Zdrowia jest dostępna tylko ze strony własnej resortu, z samego BIP – nie.

7.2.1.2. Rejestry zmian

Mniej niż połowa serwisów monitorowanych instytucji jest wyposażona w funkcjonalne, łatwo dostępne, zaawansowane rejestry zmian całej witryny i poszczególnych artykułów, umożliwiające wyszukiwanie według dat, zawierające tytuły

zmienianych artykułów, opisy zmian i linki odsyłające do stosownych artykułów lub działów. Narzędzia takie funkcjonują w Biuletynach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (dalej MRR), Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej MRiRW), MSiT, Ministerstwa Skarbu Państwa (dalej MSP), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej MSWiA), a także Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dalej MPiPS), Ministerstwa Środowiska i Ministerstwa Zdrowia.

Na pozostałych witrynach albo brak rejestrów (MEN, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego – dalej MKiDN, Ministerstwo Sprawiedliwości, Sejm, Senat), albo istnieją one *pro forma* i są dysfunkcjonalne – nie zawierają danych umożliwiających stwierdzenie, co i w jaki sposób zostało zmodyfikowane (KPRM, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury, MNiSW).

W rejestrze BIP KPRM, ukrytym w zakładce „obsługa serwisu", automat ucina tytuły pozycji do dwóch wierszy w oknie tabelki – w przypadku projektów aktów prawnych, mających z reguły długie nazwy, tytuł brzmi np. „Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie" (Aneks V.1.). Tytuły nie są linkami odsyłającymi do właściwego artykułu. Podobnie dzieje się w BIP MNiSW, gdzie również brak linków do artykułów i brak możliwości wyszukiwania, a część zmian ma brzmienie typu: „Opublikowano artykuły o ID: (1476)", „Dodano galerię o tytule: Galeria do artykułu o id = 1476". W BIP Ministerstwa Finansów: część zmian nosi tytuły w rodzaju: „Data 2008.10.14; Autor: Krzysztof Marczuk; Zdarzenie: dodanie; Opis: wprowadzenie informacji dotyczy".

7.2.1.3. Wyszukiwarki

Brak wyszukiwarek na stronie własnej MKiDN, w BIP MEN (pozycja „wyszukiwarka" w menu głównym BIP jest niedziałającym linkiem; z kolei na stronie własnej MEN ograniczenie pola wyszukiwarki do 20 znaków uniemożliwia np. wpisanie zwrotów „wysłuchanie publiczne" czy „zgłoszenie zainteresowania") i w serwisie Kancelarii Senatu. Wspólnej wyszukiwarki dla całego serwisu nie ma również Kancelaria Sejmu (specyfika konstrukcji – poszczególne części serwisu mają własne systemy wyszukiwania).

W najbardziej zaawansowane wyszukiwarki, umożliwiające przeglądanie według dat w całym serwisie lub jego częściach oraz w artykułach i/lub załącznikach (pdf, doc) do nich, wyposażone są Biuletyny MSP, MSiT i MSWiA (tworzone przez tę samą firmę). Podobne możliwości (z wyjątkiem przeszukiwania tytułów załączników) mają wyszukiwarki resortów finansów i gospodarki.

7. 2.1.4. Metryczki artykułów

Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej podmioty udostępniające informacje publiczne w BIP mają obowiązek publikacji metryczek zawierających:

- oznaczenia informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację,

- podania w informacji danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji,
- dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do BIP,
- oznaczenia czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia,
- zabezpieczenia możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji.

Monitorowane urzędy wywiązują się z tych obowiązków rozmaicie, a różnice można zaobserwować nie tylko między serwisami poszczególnych ministerstw, ale także między częściami serwisu tej samej instytucji – np. projekty aktów prawnych na stronach Ministerstwa Finansów, publikowane w kilkunastu działach, bywają opatrzone albo pojedynczą datą (nie wiadomo – utworzenia czy modyfikacji), albo okrojoną metryczką (data i autor publikacji i modyfikacji).

Metryczek nie ma w Biuletynach Ministerstwa Sprawiedliwości, MON i MKiDN (brak jakichkolwiek informacji choćby o czasie publikacji), Ministerstwa Zdrowia (podawane są tylko daty ostatniej modyfikacji) i MSZ (publikowane są daty kolejnych modyfikacji i autor – często jest to „bip_admin"). Metryczek brak też w serwisach Kancelarii Sejmu i Senatu.

Niepełne w świetle wymogów ustawowych metryczki stosuje się w BIP MRR (data opracowania i modyfikacji oraz autor – nie wiadomo, czy jest nim urzędnik merytoryczny, osoba redagująca BIP, czy informatyk).

Wymagania ustawowe formalnie spełniają metryczki w BIP większości ministerstw: MEN, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Gospodarki, MRiRW, MSiT, MSWiA, Ministerstwa Środowiska, MSP, MPiPS, MNiSW oraz KPRM i Rady Ministrów, przy czym tylko pięć ostatnich instytucji nie ogranicza się do imienia i nazwiska autora, ale zamieszcza nieobowiązkową, lecz istotną informację o komórce, w której jest zatrudniony.

Istnienie narzędzia do wstawiania metryczek niekoniecznie oznacza, że na stronach są dostępne przewidziane w nich informacje – np. w BIP Ministerstwa Infrastruktury czy KPRM, które wprowadziły ten zwyczaj w ostatnich miesiącach, duża część rubryk pozostaje pusta albo zawiera daty modernizacji Biuletynów, mające niewiele wspólnego z rzeczywistym czasem powstania wpisu.

7.2.2. Usytuowanie informacji o lobbingu

Przepisy prawa nie precyzują formy, w jakiej urzędy powinny publikować informacje o działalności lobbingowej, jest zatem ona bardzo zróżnicowana.

W części Biuletynów zagadnieniom tym poświęcono specjalną, odrębną rubrykę widoczną już w pierwszym poziomie menu (Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Ministerstwo Finansów, MNiSW, MON, Ministerstwo Środowiska, MSWiA, Ministerstwo Zdrowia). Na innych witrynach jest to zakładka „w głębi" strony, widoczna dopiero po wejściu na niższy poziom, zazwyczaj w rubryce prawnej (ministerstwa gospodarki, kultury, sportu i skarbu). W serwisach Kan-

celarii Prezesa Rady Ministrów (BIP Rady Ministrów i BIP KPRM), MEN, Ministerstwa Infrastruktury, MPiPS, MRiRW, MRR, MSZ i Ministerstwa Sprawiedliwości brak specjalnych rubryk dotyczących lobbingu.

W BIP MRR niektóre informacje na ten temat (regulacje wewnątrzresortowe, roczne informacje zbiorcze) są ukryte w zakładce „sposoby załatwiania spraw". W BIP Ministerstwa Infrastruktury wynik wyszukiwania dla hasła „lobbing" prowadzi do rocznej informacji zbiorczej, ukrytej w zakładce „Raporty i analizy", niedostępnej z jakiejkolwiek pozycji menu (jedynie przez wyszukiwarkę lub mapę strony).

Rubryki lobbingowe poszczególnych instytucji mają różną zawartość. Na stronach Sejmu można znaleźć stosunkowo duży zakres informacji (podstawowe akty prawne, wzory formularzy, zgłoszenia podmiotów zainteresowanych udziałem w pracach nad projektami, informacje o wysłuchaniach publicznych i ich wynikach, wykaz osób prowadzących działalność lobbingową na terenie Sejmu, zbiorcze informacje roczne o działaniach podejmowanych przez lobbystów), na stronach Senatu – znacznie mniejszy (podstawy prawne, lista lobbystów, informacje roczne).

Część resortów (MON, MSWiA, Ministerstwo Gospodarki, MSiT, MSP) skupia się na opisie zasad prowadzenia działalności lobbingowej. Najbardziej przejrzyście zagadnienia teoretyczne opisuje BIP MON – ogólne zasady, akty prawne, formularz zgłoszenia, rejestr podmiotów (link do strony MSWiA), zasady postępowania z lobbystami w resorcie. Starannie opisane na stronie procedury mają jednak niewielki związek z praktyką – w BIP MON brak większości danych anonsowanych w części teoretycznej. Przejrzyście rozrysowany w BIP Ministerstwa Gospodarki schemat postępowania z lobbystami nie jest nadmiernie eksploatowany.

Inne ministerstwa publikują (zazwyczaj wybrane) materiały związane z praktyką – zgłoszenia podmiotów zainteresowanych udziałem w pracach nad projektami aktów prawnych (Ministerstwo Finansów – bardzo liczne), ogłoszenia o wysłuchaniach publicznych (sporadycznie), roczne informacje zbiorcze o działaniach podejmowanych przez lobbystów wobec resortu, zeskanowaną korespondencję z lobbystami.

Istnienie odrębnej rubryki nie musi oznaczać, i najczęściej nie oznacza, że można w niej znaleźć komplet informacji, których udostępnienie nakazuje ustawa lobbingowa. Podobnie brak takiej rubryki niekoniecznie oznacza brak informacji na ten temat w BIP. Na przykład samodzielna pozycja „Działalność lobbingowa" w menu BIP MNiSW jest linkiem prowadzącym do pojedynczego załącznika pdf, zawierającego jednozdaniową informację o braku działań lobbystów w ministerstwie, podczas gdy MPiPS należy do resortów najobszerniej dokumentujących sprawy związane z lobbingiem i całym procesem stanowienia prawa, choć informacje na ten temat są rozrzucone po kilku pozycjach menu.

Choć ustawa zobowiązuje wszystkich kierowników urzędów obsługujących organy władzy publicznej do określenia szczegółowego sposobu postępowania z lobbystami (w tym sposobu dokumentowania kontaktów z nimi), stosowne decyzje i zarządzenia można znaleźć tylko w części Biuletynów (KPRM, MON, MRR, MSP, MSiT, resorty infrastruktury i środowiska). Większość tych dokumentów pochodzi z 2006, najnowsze wydało MSiT we wrześniu 2008 roku.

7.2.3. Rejestry lobbystów i formularze z nimi związane

Publikowany w BIP MSWiA rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową liczył na początku monitoringu (połowa lutego 2008) 109 pozycji, pod koniec (połowa października 2008) – 126 pozycji. Resort publikuje również formularz zgłoszenia o dokonanie wpisu w rejestrze podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową i tekst stosownego rozporządzenia. Odsyłacze do rejestru można znaleźć na stronach Ministerstwa Finansów i MON.

W serwisach Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu publikowane są wykazy (tożsamy skład) zawodowych lobbystów upoważnionych do działania na terenie parlamentu oraz formularz wniosku o wydanie okresowej karty wstępu. W badanym okresie wykazy liczyły dziewiętnaście nazwisk – w większości tych samych osób, którym (po przerwie lub bez) przedłuża się okresowe karty wstępu, wydawane na maksimum trzy miesiące. Blisko połowa z nich (7 osób) reprezentuje jedną firmę – Viewpoint Group (w rejestrze MSWiA nr 00015), lobbującą, według informacji zawartych w zgłoszeniach, w sprawach prawa farmaceutycznego, ochrony zdrowia, prawa energetycznego, ochrony środowiska i obrony narodowej, na rzecz firm: Medicover Polska i Zentiva PL oraz Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie.

Wykazy sejmowe są aktualizowane dość szybko, ale zdarzają się drobne opóźnienia, kiedy na liście przez kilka dni figuruje osoba, której przepustka straciła ważność. W Senacie opóźnienia są częstsze i trwają do kilku tygodni.

7.2.4. Dane pracowników i współpracowników klubów i kół parlamentarnych

Zeskanowane pisma z oświadczeniami pracowników i współpracowników są dostępne na stronach wszystkich klubów i kół, poza stroną koła SDPL-Nowa Lewica, które powstało w kwietniu 2008 roku. Od tego czasu znajduje się na niej wzmianka: „Wersja elektroniczna zgłoszeń nie jest jeszcze dostępna".

Publikowane oświadczenia są zgodne z literą prawa (autorzy wypełniają formularze zgodne z ustawą). Nie spełniają jednak celu, któremu miały służyć – na ich podstawie nie sposób stwierdzić ani wykluczyć konfliktu interesów, jakiemu może podlegać zaplecze organizacyjne osób stanowiących prawo. Informacje o wcześniejszym zatrudnieniu i działalności gospodarczej przeważnie sprowadzają się do niewiele mówiących nazw firm.

Poważne zastrzeżenia budzi też forma publikowanych oświadczeń – znaczna ich część jest słabo czytelna (dokumenty wypełniane ręcznie, skany słabej jakości).

7.2.5. Dane członków gabinetów politycznych

Treść oświadczeń członków gabinetów politycznych ministrów budzi podobne wątpliwości. Forma udostępnienia tych danych jest nieco lepsza – w większości Biuletynów są one publikowane nie jako załączniki ze skanami pism, ale w punktach lub tabelarycznych zestawieniach bezpośrednio na stronach. Kopie ręcznie wypełnionych pism o różnym stopniu czytelności publikowane są na stronach MEN, MPiPS, MRiRW, MSP, MSiT i Ministerstwa Zdrowia.

Z formalnego punktu widzenia z obowiązku publikacji tych danych wywiązuje się większość badanych instytucji – w większości przypadków wymagane dane były na stronach już na początku trwania monitoringu i są regularnie aktualizowane (trudno ocenić, jak szybko następuje aktualizacja, ponieważ daty zatrudnienia nowych osób nie są podawane).

Niektóre ministerstwa udostępniły dane członków gabinetów z dużym opóźnieniem:

na stronach MKiDN i MSZ dane ukazały się w kwietniu 2008 roku, czyli pięć miesięcy po powołaniu rządu (wcześniej dostępne były tylko nazwiska), przy czym dane MSZ do końca trwania monitoringu były niepełne (w przypadku dwóch osób brak informacji o źródłach dochodów, u wszystkich brak danych o wcześniejszej działalności gospodarczej);

MON udostępnił dane w sierpniu 2008 roku, czyli dziewięć miesięcy od powołania rządu – wcześniej na stronach ministerstwa można było znaleźć tylko nazwisko szefa gabinetu (dostęp do informacji utrudnia fakt, że dane wszystkich osób z opublikowanej listy zostały zawarte w załączniku pdf, do którego prowadzi link od nazwiska szefa gabinetu).

Na stronie MSWiA nadal brak danych, poza nazwiskiem szefa gabinetu.

Zauważyliśmy, że w kilku ministerstwach w gabinetach politycznych są zatrudniani ludzie młodzi, często byli pracownicy biur poselskich bez innego, większego doświadczenia zawodowego.

Spośród 35 doradców i asystentów zatrudnionych w KPRM (stan z 22.10.2008, ostatnia aktualizacja artykułu 7.10.2008) dwadzieścia były to osoby młode lub bardzo młode, urodzone po 1975 roku (15 osób – w latach 80.). Dwie z nich nie miały żadnego doświadczenia zawodowego, kilka pracowało wcześniej wyłącznie w biurach partii, klubów parlamentarnych i parlamentarzystów.

W Ministerstwie Finansów dwie z pięciu zatrudnionych osób (stan z 22.10.2008, ostatnia aktualizacja strony 15.10.2008) urodziły się po 1980 roku.

W gabinecie politycznym Ministra Zdrowia (stan z 22.10.2008, ostatnia aktualizacja artykułu 7.10.2008) umieszczono dane siedmiu osób. Dwie z nich urodziły się w latach osiemdziesiątych, pozostałe w latach siedemdziesiątych.

Większość wśród doświadczeń zawodowych wymienia tylko pracę w biurach klubów parlamentarnych i parlamentarzystów, jedna osoba nie legitymuje się żadnym doświadczeniem zawodowym.

Gabinet polityczny Ministra Sprawiedliwości według stanu z 22 października 2008 roku (brak daty aktualizacji artykułu) zatrudniał trzy osoby. Jedna z nich wcześniej była zatrudniona w Starostwie Powiatowym w Lublinie i Komitecie Wyborczym PSL, druga pracowała na zlecenia w organizacjach pozarządowych.

Fakty te wydają się szczególnie szokujące w zestawieniu z informacją, że Komitet Stały Rady Ministrów rekomendował rządowi podwyżkę płac osób zatrudnionych w gabinetach politycznych[3].

Zdarzają się wyjątki od tej reguły – w MEN większość ośmioosobowego gabinetu politycznego stanowią osoby związane wcześniej z edukacją. W gabinecie politycznym Ministra Infrastruktury 22 października 2008 roku zasiadało dziewięć osób. Większość pracowała wcześniej w firmach i instytucjach związanych z gospodarką i/lub w administracji. Podobnie gabinet polityczny Ministra Środowiska – to pięć osób w różnym wieku i z dużym doświadczeniem zawodowym.

7.2.6. Plany prac legislacyjnych

Plany prac premiera i Rady Ministrów zostały opublikowane w lutym–marcu 2008 (na pierwsze półrocze) i lipcu 2008 roku (na drugie półrocze), w formie, w jakiej wymaga tego ustawa.

Z obowiązku publikacji własnych programów prac najsprawniej wywiązały się resorty: rozwoju regionalnego (publikacja planu na pierwsze półrocze 2008 w grudniu 2007, a na drugie półrocze – w lipcu 2008), rolnictwa, skarbu, spraw wewnętrznych i zdrowia (odpowiednio w styczniu i lipcu 2008).

W marcu i lipcu programy (odpowiednio na pierwsze i drugie półrocze) prac były na stronach ministerstw: gospodarki, finansów, infrastruktury, kultury, obrony, pracy i spraw zagranicznych. W marcu plan na cały rok opublikowało MSiT.

Bardziej opieszale działały MEN (plan na cały rok ukazał się w czerwcu 2008) i MNiSW (w sierpniu 2008).

Na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości brak planu prac w formie przewidzianej w ustawie – można tu znaleźć tylko opublikowane przed rozpoczęciem monitoringu kilkupunktowe omówienie „Najważniejszych planów i założeń legislacyjnych".

7.2.7. Projekty aktów prawnych

Niewiele ministerstw publikuje projekty przygotowywanych aktów prawnych w sposób umożliwiający dokładne śledzenie ich losów, czyli kluczowy z punktu

[3] Informacja za: Tomasz Zalewski, *Podwyżki dla doradców polityków*, „Rzeczpospolita", 3.04.2008.

widzenia przejrzystości procesu legislacyjnego. Korzystnie wyróżniają się pod tym względem przebudowane niedawno serwisy resortów: skarbu i sportu, a także serwis MSWiA. Na wyróżnienie zasługuje też, mimo nieco anachronicznej formy, BIP Ministerstwa Pracy, które najrzetelniej i najobszerniej publikuje dokumentację związaną z projektami (o której będzie mowa w dalszej części rozdziału).

7.2.7.1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Przez kilka pierwszych miesięcy trwania monitoringu we wspólnej zakładce BIP KPRM publikowano w niejasnym porządku, najprawdopodobniej w kolejności ich dodawania lub aktualizacji (publikacja kolejnej wersji lub dokumentów powiązanych), projekty ustaw, rozporządzeń i innych aktów powstających w Kancelarii. Daty projektów były widoczne dopiero po wejściu jeden lub dwa poziomy niżej, a część dokumentów była pozbawiona dat. Pewną wskazówką o czasie ich wprowadzenia mogły być (jednak bez pewności, że są zgodne ze stanem faktycznym, a dokument nie trafił na stronę w późniejszym terminie) daty zawarte w nazwach załączników pdf z projektami.

W BIP Rady Ministrów istniała (zlikwidowana w październiku 2008) wyodrębniona pozycja „Projekty ustaw przesłane do Sejmu", w której co miesiąc pojawiało się od kilku do kilkunastu nowych pozycji. Ich wskazanie było możliwe tylko po dokładnym porównaniu z materiałami zarchiwizowanymi we własnym zakresie w poprzednim miesiącu; dla użytkownika przeglądającego stronę po raz pierwszy było to praktycznie niewykonalne. W lipcu 2008 roku oba Biuletyny zostały przebudowane, a zakładka zawierająca projekty aktów prawnych – całkowicie zmodyfikowana. Listę około osiemdziesięciu projektów, z których znaczna część miała charakter historyczny, skrócono do kilku, a każdy z nich, umieszczony w odrębnym artykule, został opatrzony metryczką z datą utworzenia i modyfikacji oraz rejestrem zmian. Po modernizacji działa również rejestr zmian dla całej witryny.

Zbiorczy rejestr KPRM, jak zostało wcześniej powiedziane, jest mało użyteczny – skrócone do kilkudziesięciu znaków tytuły w spisie uniemożliwiają zorientowanie się, o jaki projekt chodzi. Rejestry nie określają też rodzaju zmiany, informują jedynie o fakcie i czasie jej wprowadzenia. Metryczki na witrynie nie są do końca wiarygodne – na przykład metryczka umieszczonej w innej rubryce informacji o działaniach podejmowanych przez lobbystów wobec KPRM w 2007 roku głosi, że jest to nowy artykuł, utworzony i zmodyfikowany w czerwcu 2008, podczas gdy w rzeczywistości notatka została opublikowana w pierwszym kwartale 2008 roku (jej omówienie znajduje się w raporcie cząstkowym z marca 2008).

7.2.7.2. Ministerstwo Edukacji Narodowej

Projekty różnej rangi (ustawy, akty wykonawcze, stanowiska rządu) są publikowane we wspólnej zakładce BIP; odrębną rubrykę poświęcono projektom rzą-

dowych programów. Wpisy są opatrywane metryczkami z nazwiskami twórcy i osoby wprowadzającej oraz datami utworzenia, udostępnienia i ostatniej aktualizacji. Nowe wersje projektów umieszcza się na początku listy (czasem z adnotacją o etapie prac, np. „Projekt w wersji skierowanej do uzgodnień międzyresortowych", „Projekt w wersji skierowanej do RCL po konsultacjach społecznych i międzyresortowych"), a poprzednie usuwa się, co uniemożliwia użytkownikowi porównanie wersji.

Nielicznym projektom towarzyszy publikowane na stronie własnej MEN omówienie celu i efektów proponowanych zmian (brak odsyłaczy, więc jego znalezienie jest raczej kwestią przypadku).

7.2.7.3. Ministerstwo Finansów

Resort należy do najbardziej aktywnych legislacyjnie. Dziesiątki projektów są publikowane w osiemnastu działach branżowych[4] i dodatkowo w rubryce „Wszystkie projekty". Kilka z nich jest pustych. Poruszanie się po pozostałych nie jest łatwe ze względu na brak jednolitej metody publikacji:

- różna kolejność – umieszczanie nowych wpisów na górze lub na dole listy, przenoszenie aktualizacji na górę lub pozostawianie ich w dotychczasowym miejscu;
- różny sposób datowania i różne formaty metryczek (w części działów na stronie nadrzędnej są podawane daty utworzenia artykułu, w innych – daty modyfikacji).

Dla użytkownika nie jest do końca jasne, czy ma do czynienia z nowym projektem, czy z nową wersją dokumentu publikowanego wcześniej – np. we wrześniu w BIP MF pojawił się projekt ustawy *o Służbie Celnej* z 5 sierpnia 2008 roku, któremu nie towarzyszy żadna historia; sprawia on wrażenie nowego, podczas gdy jest to kolejna wersja publikowanego wcześniej projektu, uwzględnionego w cząstkowym raporcie z sierpnia.

Porównanie łącznej zawartości poszczególnych działów z działem „Wszystkie projekty" nie zawsze daje jednakowy wynik.

7.2.7.4. Ministerstwo Gospodarki

Zdecydowanej większości projektów aktów prawnych towarzyszy krótka wzmianka o aktualnym etapie prac („Wersja po trzeciej konferencji uzgodnieniowej z naniesionymi, uzgodnionymi uwagami", „Zakończono konsultacje społeczne" itp.), a informacje te są dość regularnie aktualizowane. Mimo to śledzenie wszystkich zmian nie jest łatwe. Projekty publikuje się w kilkunastu

[4] Audyt, Cło, Dotacje i zwroty wydatków, Finanse publiczne, Nadzór, Obligacje i bony skarbowe, Podatek akcyzowy, Podatek ekologiczny, Podatek VAT, Podatki dochodowe, Podatki i opłaty lokalne, Podatki (ogólnie), Pomoc publiczna, Prawo dewizowe, Rachunkowość, Rynek finansowy, Unia Europejska, Pozostałe.

kategoriach[5], a daty udostępnienia poszczególnych dokumentów najczęściej nie są podawane – jest tylko data aktualizacji wspólna dla całego działu.

Większość zmian można wychwycić jedynie poprzez dokładne porównanie z własnym archiwum z poprzedniego okresu. Oznacza to, że użytkownik, który ogląda stronę po raz pierwszy i korzysta tylko z niej, nie wie, które z projektów są nowe. Porównanie umożliwia stwierdzenie, nad czym pracuje ministerstwo i na jakim etapie prac jest dany projekt – np. samego faktu, że projekt został skierowany do konsultacji, nie publikuje się natomiast informacji o wynikach tych konsultacji.

7.2.7.5. Ministerstwo Infrastruktury

Przez znaczną część czasu trwania monitoringu obie witryny Ministerstwa Infrastruktury były przebudowywane i w dużym stopniu dysfunkcjonalne. Chaos w zawartości, częste zawieszanie i wyjątkowo wolne tempo działania strony własnej praktycznie uniemożliwiały korzystanie z tej części zasobów. Po inne informacje użytkownik był odsyłany na strony nieistniejących od dawna ministerstw: budownictwa i gospodarki morskiej.

Zawartość strony własnej różniła się od zawartości BIP. Na stronie własnej projekty legislacyjne publikowano w tym okresie w czterech kategoriach: projekty ustaw, projekty rozporządzeń, projekty do uzgodnień międzyresortowych, projekty do konsultacji społecznych. Równolegle udostępniano je w BIP, gdzie obowiązywał podział branżowy (według dziedzin, za które odpowiada resort – budownictwo, drogi i transport drogowy, transport kolejowy, transport lotniczy, transport morski i śródlądowy, telekomunikacja i łączność, UE). W wykazach projektów brak było dat ich przyjęcia i dat publikacji (podawano jedynie daty modyfikacji poszczególnych podstron z wykazami projektów). Do części dat można było dotrzeć po przejściu przez kilka poziomów, a część projektów nie była opatrzona żadną datą.

Po zakończonej w czerwcu 2008 roku przebudowie strona własna działa sprawnie, ma czytelną i uporządkowaną strukturę. Zlikwidowano zawartość dawnej, niekompletnej i niespójnej z BIP zakładki z projektami aktów prawnych – obecnie odsyła ona do BIP.

Wynikiem trwającej od połowy maja modernizacji BIP jest zmiana struktury publikacji danych. Projekty aktów prawnych (odrębnie ustaw i rozporządzeń) są publikowane w jedenastu kategoriach branżowych, opatrywane datą modyfikacji (dat wprowadzenia danych brak) i metryczkami z informacją o stanie prac nad projektem. Inne rubryki metryczki (komórka merytoryczna i osoba odpowiedzialna) często pozostają puste. Daty modyfikacji działów nie zawsze są

[5] Administrowanie obrotem, Energetyka, Instrumenty wsparcia, Jednostki Nadzorowane i Podległe, Kontrola eksportu, Międzynarodowa Współpraca Dwustronna, Programy offsetowe, Górnictwo, Przemysł, Regulacje gospodarcze, Ropa i gaz, Rozwój gospodarki, Sprawy obronne, Polityka handlowa, Wdrażanie programów, Fundusze europejskie.

zgodne z rzeczywistością – nie we wszystkich działach uwzględnia się późniejsze daty aktualizacji poszczególnych projektów.

7.2.7.6. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Na stronie własnej ministerstwa zakładka „Legislacja > Akty w przygotowaniu" zawiera jedynie materiały archiwalne (ostatni z listopada 2006). Zakładki BIP z projektami ustaw i rozporządzeń nie zawierają dat ich publikacji, a w niektórych przypadkach również dat przyjęcia projektów. Utrudnia to śledzenie zmian.

7.2.7.7. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Projekty, publikowane w dwóch działach – „Nauka" i „Szkolnictwo wyższe" – są opatrzone metryczkami z datą publikacji i aktualizacji. Daty są również zawarte w nazwach załączników pdf z tekstami projektów.

7.2.7.8. Ministerstwo Obrony Narodowej

Projekty ustaw i aktów wykonawczych udostępniono w jednym wspólnym katalogu, podzielonym na lata (około 80 pozycji pochodzi z 2008). W odrębnym podkatalogu publikuje się projekty dotyczące Służb Kontrwywiadu Wojskowego i Wywiadu Wojskowego.

Katalog składa się niemal wyłącznie z załączników z tekstami projektów. Niektóre z nich są opatrzone wzmianką o stanie prac (przekazaniu do uzgodnień międzyresortowych, do Komitetu Rady Ministrów itd. – czasem z datą przekazania). Nie podaje się dat publikacji. Projekty różnej rangi są tak przemieszane, że nie sposób zorientować się, czy projekt rozporządzenia publikowany pod projektem ustawy jest aktem wykonawczym do tej czy zupełnie innej ustawy, a kolejność publikacji wynika po prostu z chronologii. Nie wiadomo też, czy umieszczane na górze strony projekty są zupełnie nowymi dokumentami, czy kolejnymi wersjami wcześniej publikowanych tekstów.

7.2.7.9. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Publikowane w BIP efekty znacznej aktywności legislacyjnej MPiPS są podzielone na cztery kategorie: projekty ustaw, projekty rozporządzeń i zarządzeń, projekty związane z umowami międzynarodowymi, projekty programów i inne. Każda z nich składa się z kilku działów tematycznych[6].

Pozycje w wykazach na obu wyższych poziomach nie są opatrzone datami, co trochę utrudnia orientację w zmianach. Najniższy poziom – poszczególnych projektów – należy do najrzetelniej opracowanych wśród wszystkich stron rządowych. BIP MPiPS to jeden z niewielu biuletynów, w których można prześledzić losy dowolnego projektu i związanych z nim dokumentów. Każdy projekt

[6] W przypadku ustaw są to: ubezpieczenia społeczne, prawo pracy, dialog społeczny, osoby niepełnosprawne, pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, rynek pracy, przeciwdziałanie przemocy i inne projekty; w przypadku aktów wykonawczych zakres działów nieco się różni.

ma własną podstronę, a każda nowa wersja projektu na niej – własną metryczkę. Dokumenty związane z danym etapem prac są dołączone do odpowiedniej wersji projektu, z datą publikacji (dokumentacja poszczególnych wersji jest uzupełniana – wadą jest tu brak daty aktualizacji w metryczce).

7.2.7.10. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Projekty publikuje się w dwóch rubrykach (projekty ustaw i aktów wykonawczych), równolegle na stronie własnej ministerstwa i w BIP. Dokumenty są udostępniane w porządku chronologicznym według daty wprowadzenia lub aktualizacji (aktualizowane projekty są na ogół przenoszone na górę listy). Między obiema stronami zdarzają się różnice – główna polega na tym, że lista projektów w BIP liczy więcej pozycji (część publikowanych w nim projektów, relatywnie nowych, na stronie własnej jest widoczna w rubryce w tzw. „Archiwum ogłoszeń" z niezrozumiałą w tym kontekście adnotacją „Ważność wygasła").

MRiRW jako jedna z niewielu instytucji odnotowuje, do jakiej ustawy odnoszą się przygotowywane rozporządzenia.

7.2.7.11. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Projekty są umieszczane na stronie własnej ministerstwa i w BIP, przejrzyście, w jednej zakładce, począwszy od najnowszych. Pozycje w spisie są datowane, a każdy projekt – publikowany w osobnym artykule (w BIP każdy ma własny rejestr zmian).

7.2.7.12 Ministerstwo Skarbu Państwa

W zmodernizowanym w październiku 2008 roku BIP projekty aktów prawnych są publikowane czytelnie, z podziałem na lata, a pozycje w spisie opatrzone datą. Każdy z projektów, umieszczony w odrębnym artykule, ma udokumentowane kolejne, również opatrywane datami wersje i – jeśli są – załączone dokumenty towarzyszące. Pod tytułem umieszcza się krótkie informacje o aktualnym stanie prac.

7.2.7.13. Ministerstwo Sportu i Turystyki

MSiT należy, obok MSZ, do resortów o najskromniejszym dorobku prawotwórczym. Sposób jego prezentacji w przebudowanym w połowie kwietnia 2008 roku BIP jest zbliżony do systemu w BIP MSP (wykonany przez tę samą firmę) i należy do najbardziej przejrzystych wśród stron rządowych. Do jego zalet należy też nowoczesny, estetyczny wygląd, co na stronach rządowych zdarza się rzadko.

Informacje są jednak publikowane ze znacznym opóźnieniem (np. szczegółowa dokumentacja kolejnych etapów prac nad projektem rozporządzenia MSiT z maja 2008 w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania o uznanie kwalifikacji zawodowych w dziedzinie kultury fizycznej i sportu nabytych w państwach członkowskich UE – została opublikowana we wrześniu, choć kolejne wersje projektu powstawały w czerwcu i lipcu).

7.2.7.14. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

MSWiA udostępnia projekty w BIP z podziałem na lata, w porządku chronologicznym, umieszczając na górze wykazu nowe dokumenty i przenosząc tam aktualizowane. Każdemu projektowi, tak jak w przypadku dwóch poprzednich ministerstw, poświęcono odrębny artykuł. Są w nim skrupulatnie odnotowywane informacje o kolejnych wersjach projektu i etapach prac wewnątrz rządu (z łatwą nawigacją między wersjami, solidnym rejestrem zmian, datami publikacji i aktualizacji), natomiast dokumenty inne niż rządowe publikowane są sporadycznie.

Sposób prezentacji dokumentów, których liczba jest porównywalna z dorobkiem prawotwórczym Ministerstwa Finansów, zaprzecza tezie, że duży resort, przygotowujący wiele projektów, nie jest w stanie publikować ich w sposób przejrzysty i wygodny dla użytkownika.

7.2.7.15. Ministerstwo Spraw Zagranicznych

W całym badanym okresie w BIP MSZ pojawiło się zaledwie kilka projektów rozporządzeń, bez dat publikacji. Do artykułów, w których są publikowane, włącza się kolejne wersje i dokumenty powiązane (zazwyczaj jest to korespondencja wewnątrz rządu). Choć artykuły są zaopatrzone w rejestry zmian, związek między datami w nim wymienionymi a publikowanymi dokumentami nie jest jasny.

7.2.7.16. Ministerstwo Sprawiedliwości

Śledzenie losów projektów przygotowywanych w resorcie nie jest możliwe – na jego stronach można znaleźć tylko aktualne wersje, zazwyczaj ze wzmianką o stanie prac. Stare wpisy są zastępowane nowymi, bez dat. Również same projekty nie zawsze są opatrzone datą.

7.2.7.17. Ministerstwo Środowiska

Na stronach (własnej i BIP) resortu panuje chaos, a sposób udostępniania materiałów związanych z procesem stanowienia prawa jest całkowicie nieprzejrzysty. Określenie listy projektów, nad którymi pracuje ministerstwo i ich losów jest niemożliwe. Informacje i dokumenty dotyczące jednego projektu bywają rozrzucone po kilkunastu podstronach i kilku poziomach obu witryn, częściowo się dublują, a te same dokumenty miewają różne daty. Na niektórych stronach daty ostatniej modyfikacji wskazują, że zmiany były dokonywane, nie można ich jednak wskazać w treści artykułu.

7.2.7.18. Ministerstwo Zdrowia

Resort w nieco anachronicznej i mało atrakcyjnej wizualnie, ale łatwej w odbiorze formie prezentuje wykazy projektów (wspólnie ustaw i aktów wykonawczych), publikowane chronologicznie, z datami. Na niższym poziomie można znaleźć informacje o terminie zgłaszania uwag i dokumenty związane z projektem.

7.2.8. Dokumenty związane z projektami

7.2.8.1. Zgłoszenia zainteresowania pracami legislacyjnymi

Najobszerniej, stosownie do zakresu prac legislacyjnych, dokumentuje zgłoszenia podmiotów zajmujących się lobbingiem Ministerstwo Finansów. Pod koniec badanego okresu w specjalnej zakładce poświęconej działalności lobbingowej znajdowało się 225 zgłoszeń, datowanych od maja 2006 roku. Trzy czwarte z nich opublikowano w czasie trwania monitoringu, czyli od połowy lutego do połowy października 2008 roku.

Zgłoszenia, na ogół odpowiadające treścią formularzowi, o którym mowa w ustawie lobbingowej, zawierają liczne uwagi, opinie, propozycje zmian i wyniki badań (czasem w formie odrębnych pism i załączników) i dotyczą siedmiu projektów ustaw (najwięcej – ustawy o podatku akcyzowym) i dwóch projektów rozporządzeń (w sprawie kas fiskalnych i akcyzy na papierosy).

W BIP Ministerstwa Gospodarki opublikowano w badanym okresie około trzydzieści zgłoszeń dotyczących jednego projektu ustawy i czterech projektów rozporządzeń.

Odróżnienie wcześniejszych i bieżących zgłoszeń na stronach BIP Ministerstwa Środowiska uniemożliwia brak dat publikacji w wykazach i długi czas wczytywania plików pdf. Z badanego okresu na pewno pochodzi sześć zgłoszeń, odnoszących się do czterech projektów ustaw i jednego projektu rozporządzenia.

W archiwum projektów aktów prawnych Ministerstwa Skarbu Państwa ze stycznia 2008 roku umieszczono (brak daty publikacji) 341 zgłoszeń zainteresowania pracami nad projektem ustawy *o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* oraz *o zmianie ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego*. Wypełnione ręcznie lub maszynowo formularze, zgodne z ustawą lobbingową, pochodzą z lutego–marca 2008 roku i są opatrzone pieczątką wpływu do biura ministra 30 kwietnia 2008. Zgłoszenia mają jednakową treść i zostały złożone przez osoby fizyczne – pracowników spółki w grupie kapitałowej Enea S.A. Ponadto w BIP Ministerstwa Gospodarki opublikowano jedno zgłoszenie osoby fizycznej do innego projektu ustawy.

Skany dwóch nowych zgłoszeń zostały udostępnione na stronach Ministerstwa Infrastruktury, a pojedyncze zgłoszenia – na stronach resortów kultury i sportu.

7.2.8.2. Informacje o wysłuchaniach publicznych i ich wynikach

Organy władzy publicznej – jak wynika z informacji publikowanych w ich biuletynach internetowych – niezmiernie rzadko korzystają z możliwości organizowania wysłuchań publicznych. W badanym okresie zorganizowano ich pięć (przy czym całą wymaganą dokumentację opublikowano w dwóch pierwszych przypadkach).

Dwa wysłuchania w Sejmie:

- 27 maja 2008, w sprawie poselskiego projektu nowelizacji ustawy *o Rzeczniku Praw Dziecka* – do udziału w wysłuchaniu zgłosiło się sześć osób reprezentujących Kapitułę Orderu Uśmiechu, Komitet Ochrony Praw Dziecka i Fundację „Przyjaciółka" oraz jedna osoba fizyczna; biuletyn zawierający stenogram z posiedzenia Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Polityki Społecznej i Rodziny został udostępniony w czerwcu 2008.
- 9 lipca 2008, w sprawie prezydenckiego projektu nowelizacji ustawy *o ochronie danych osobowych* – do udziału w wysłuchaniu zgłosiło się dwanaście osób reprezentujących Związek Banków Polskich, Stowarzyszenie Administratorów Bezpieczeństwa Informacji, PKPP Lewiatan, Fortis Bank Polska S.A., Biuro Informacji Kredytowej S.A. i Fundację im. Stefana Batorego Program Przeciw Korupcji oraz jedna osoba fizyczna; biuletyn zawierający stenogram z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka udostępniono we wrześniu 2008.

Dwa wysłuchania w Ministerstwie Gospodarki:

- 4 czerwca 2008 odbyły się dwie konferencje uzgodnieniowe, połączone z wysłuchaniami publicznymi, dotyczące projektów rozporządzeń: w sprawie upoważnień do legalizacji przyrządów pomiarowych i w sprawie tworzenia punktów legalizacyjnych. Jednoakapitowe notatki z konferencji i wysłuchań sprowadzają się do zamiany czasu przyszłego, użytego w zapowiedziach, na czas przeszły: „Zgodnie z ustawą z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa oraz z rozporządzeniem Rady Ministrów z 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń konferencja połączona była z wysłuchaniem publicznym z udziałem podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad powyższymi projektami".

Jedno wysłuchanie w Ministerstwie Środowiska:

- 16 września 2008, czyli trzy tygodnie po terminie wysłuchania zaplanowanego na 26 sierpnia 2008 roku w BIP ministerstwa opublikowano ogłoszenie o wysłuchaniu publicznym, dotyczącym projektu rozporządzenia rządu w sprawie ochrony fizycznej materiałów jądrowych i obiektów jądrowych. Do ogłoszenia dołączono formularz zgłaszania zainteresowania pracami nad projektem. Do chwili sporządzenia sprawozdania nie zamieszczono informacji, czy wysłuchanie się odbyło.

7.2.8.3. Informacje o konsultacjach społecznych i ich wynikach

Nieco większy zakres i proporcjonalnie obszerniejsze odzwierciedlenie w publikacjach na stronach urzędów mają konsultacje społeczne.

Niektóre urzędy (np. Ministerstwo Zdrowia, MPiPS, MRR, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska, pod koniec badanego okresu również Ministerstwo Infrastruktury) mniej lub bardziej regularnie informują na swoich

stronach o skierowaniu przygotowywanych projektów do konsultacji i podają terminy zgłaszania uwag.

Publikacja wyników takich konsultacji (zeskanowane pisma z opiniami, uwagami i stanowiskami zainteresowanych podmiotów) ma miejsce znacznie rzadziej. Systematycznie robią to dwa pierwsze ministerstwa. Co istotne, oba czynią to w formie, która umożliwia użytkownikowi zorientowanie się w treści załączników bez konieczności ich otwierania i oglądania zawartości – skany są publikowane w odrębnych plikach, których tytuły są nazwami podmiotów nadsyłających pisma.

Na przeciwnym biegunie lokują się Ministerstwa Finansów i Rolnictwa, które udostępniają dokumenty w sposób skrajnie niewygodny dla użytkownika. W BIP Ministerstwa Finansów publikuje się poszczególne pisma w odrębnych wprawdzie, ale pozbawionych tytułów i opisów załącznikach. Przypadek skrajny to lista 77 linków do załączników o identycznym brzmieniu „pobierz", plus objętość pliku pdf w kilo- lub megabajtach (Aneks V.2.). Ustalenie daty publikacji załączników, a nawet zauważenie nowych jest co najmniej trudne, jeśli nie niemożliwe – nowe pliki są po prostu dodawane obok starych, pod wspólną, pierwotną datą. Załącznikami bywają czasem – również nieopisane – archiwa zip, wymagające ściągnięcia na dysk i rozpakowania.

MRiRW udostępnia skany we wspólnych, liczących często kilkadziesiąt stron i długo otwierających się plikach pdf, w których pisma przewodnie są przemieszane z odpowiedziami, a stanowiska urzędów (wyniki uzgodnień międzyresortowych), samorządów terytorialnych, związków zawodowych i organizacji pracodawców (wyniki konsultacji z partnerami społecznymi, którzy *de facto* również prowadzą lobbing, choć nie jest to lobbing zawodowy w rozumieniu ustawy) – z pismami firm, organizacji gospodarczych i innych podmiotów, trudnych do sklasyfikowania z punktu widzenia przepisów lobbingowych. Załączniki pdf są podmieniane na stronie – do wcześniej opublikowanych skanów pism dołączane są nowe, a całość z tą samą nazwą jest opatrywana nową datą, co uniemożliwia zidentyfikowanie starych i nowych dokumentów.

Żadne z ministerstw nie pokusiło się o kategoryzację dołączanych dokumentów w sposób istotny z tego punktu widzenia – czyli np. o pogrupowanie ich zależnie od tego, czy uwagi nadesłał urząd, organizacja działająca w interesie publicznym, czy firma lobbingowa.

Do rzadkości na stronach rządowych należą też zestawienia uwag do projektów, z podziałem na uwzględnione i nieuwzględnione w procesie legislacyjnym.

7.2.9. Informacje roczne o działaniach lobbystów

Z obowiązku „niezwłocznego" udostępniania przygotowywanych do końca lutego roku następnego rocznych informacji o działaniach lobbystów wywiązuje się nieco ponad połowa instytucji objętych monitoringiem.

W marcu 2008 informacje za 2007 rok były udostępnione na stronach:

- Sejmu – odnotowano działania dziewiętnastu podmiotów, którym wydano łącznie 75 okresowych kart wstępu, oraz siedem przypadków udziału lobbystów w posiedzeniach sejmowych; nie stwierdzono „wpływu przekazanych przez lobbystów propozycji rozwiązań prawnych oraz ekspertyz i opinii prawnych";
- Senatu – jedno wystąpienie (przedstawiciela kancelarii prawnej Domański, Zakrzewski, Palinka s.k. w sprawie nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych) – brak wpływu na proces stanowienia prawa;
- Ministerstwa Finansów – pięć wystąpień (Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie" z siedzibą w Bydgoszczy, Towarzystwa Gospodarczego Polskie Elektrownie, Koalicji na Rzecz Autogazu, ADK Commercial Sp. z o.o.), które według ministerstwa nie miały wpływu na proces legislacyjny, nie zostały uwzględnione albo zostały przekazane innym organom);
- Ministerstwa Zdrowia – trzy wystąpienia (Salans D. Oleszczuk Kancelaria Prawnicza – w sprawie projektów rozporządzeń dotyczących leków, Celon Pharma Sp. z o.o. – w sprawie projektu nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, przedstawicieli franszyzobiorców obsługujących wagony gastronomiczne spółki WARS – w sprawie umożliwienia sprzedaży alkoholu na liniach krajowych;
- Ministerstwa Gospodarki – dwa wystąpienia (Towarzystwa Gospodarczego Polskie Elektrownie w sprawie dwóch rozporządzeń dotyczących energetyki) – część uwag została uwzględniona, część nie;
- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – jedno wystąpienie (Towarzystwa Gospodarczego Polskie Elektrownie do premiera, w sprawie limitów emisji CO_2) – pismo przekazano do Biura Ministra Środowiska (notatka, bez daty sporządzenia i publikacji, jest ukryta w rubryce „Komunikaty i ogłoszenia");
- Ministerstwa Sprawiedliwości – jedno wystąpienie (PSE-Operator S.A., dotyczące projektu nowelizacji Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego) – uwzględniono część uwag;
- MNiSW, MRiRW, MRR, MSP – brak działań lobbystów.

Z opóźnieniem stosowne informacje opublikowały:

- MPiPS (w lipcu 2008) – jedno wystąpienie (Polskiego Stowarzyszenia Aktuariuszy, dotyczące projektu ustawy o świadczeniach emerytalnych z drugiego filaru) – Stowarzyszenie „nie wypełniło formularza starannie" i mimo monitu „nie przesłało stosownych uzupełnień", w związku z czym „sprawa została zamknięta";
- MON (30 kwietnia 2008) – brak działań lobbystów;
- MKiDN (w lipcu 2008) – brak działań lobbystów.

Informacji za 2007 rok nie można znaleźć na stronach pięciu ministerstw: MEN, Ministerstwa Infrastruktury, MSiT, MSWiA, MSZ i Ministerstwa Środowiska.

Dziennikarka „Gazety Wyborczej" Dominika Wielowieyska[7] przejrzała BIP wszystkich ministerstw 1 marca, czyli dzień po dniu, w którym zgodnie z zapisami ustawy lobbingowej ministerstwa mają obowiązek upublicznić raport roczny o kontaktach z lobbystami. Stwierdziła, że obowiązek ten dopełniło tylko Ministerstwo Finansów i Zdrowia. Ministerstwo Finansów raportowało o działaniach lobbystów związanych z akcyzą na różne produkty i opłatami od hazardu, a Ministerstwo Zdrowia – wpisywaniem leków na listę refundacyjną i projektem ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Wydaje się, że urzędnicy nie uwzględnili w sprawozdaniu przynajmniej kilku akcji lobbystycznych opisywanych przez media. Nie podano także informacji, czy postulaty lobbystów zostały uwzględnione. Artykuł kończy się stwierdzeniem, że ministerstwa nie stosują się do wymogów ustawy lobbingowej. W zestawieniu z raportem MSWiA sprzed roku, w którym między innymi pisano, że w 2006 roku cztery ministerstwa raportowały o kontaktach z lobbystami – widać, że nie nastąpiła poprawa.

7.3. Podsumowanie

Z zawartości oficjalnych witryn internetowych Kancelarii Sejmu, Senatu i ministerstw – gdyby traktować je jako źródło pełnej informacji w tym zakresie – wynika, że zjawisko lobbingu ma w Polsce charakter marginalny: lobbyści w nikłym stopniu interesują się procesem legislacyjnym, ich obecność w instytucjach przygotowujących projekty aktów prawnych jest mało zauważalna, a wpływ na decyzje – prawie żaden. Taki wniosek przeczy jednak i powszechnej opinii, i osobistym doświadczeniom osób poruszających się po sejmowych i ministerialnych gmachach, i obrazowi znanemu z mediów.

Ministerstwa wywiązują się z obowiązków wynikających z ustawy lobbingowej w stopniu pozostawiającym wiele do życzenia. Zalecenie „niezwłocznego" udostępniania informacji i materiałów związanych z lobbingiem bywa realizowane z opóźnieniem sięgającym kilku miesięcy, a nawet lekceważone; przez „wszelkie dokumenty" związane z pracami nad projektem aktu prawnego część urzędów rozumie publikację w BIP jednej wersji projektu i jednozdaniowej notatki o braku działań lobbystów w danym roku.

Jeśli nawet taki sposób działania nie jest sprzeczny z literą prawa (ustawa i przepisy niższej rangi pozostawiają w kwestiach szczegółowych znaczną swobodę), to z pewnością jest rozbieżny z duchem prawa, którego celem miało być uczynienie przejrzystym procesu stanowienia prawa i ucywilizowanie zjawiska lobbingu.

Choć od uchwalenia ustawy lobbingowej upłynęły ponad trzy lata, rząd nie zdecydował się na sprecyzowanie i ujednolicenie zasad dokumentowania jej realizacji za pomocą nowoczesnych narzędzi informatycznych. Byłoby to bardzo

[7] Dominika Wielowieyska, *Fikcja ustawy lobbingowej*, „Gazeta Wyborcza", 3.03.2008.

pożądane, ponieważ poszczególne ministerstwa działają w tej materii wedle własnego uznania, stosownie do wagi, jaką do niej przykładają. Szczególnie dziwi śladowa obecność zagadnień związanych z ustawą na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości, które przejrzystość procesu legislacyjnego powinno mieć wypisane na sztandarach. Nie mniej zaskakująca jest nonszalancja, z jaką traktują tę problematykę resorty gospodarcze, którym powinno zależeć na pedantycznym wręcz dokumentowaniu decyzji, za którymi stoją ogromne pieniądze.

Z tego punktu widzenia, poza poprawą przestrzegania przepisów prawa, ważne wydaje się zwłaszcza wprowadzenie szczegółowych i jednolitych zaleceń dotyczących:

- zasad udostępniania projektów aktów prawnych – w Biuletynach wszystkich ministerstw powinny być dostępne wszystkie kolejne wersje przygotowywanych projektów, publikowane w czytelny i uporządkowany sposób;
- zasad udostępniania powiązanych dokumentów – wszelkie stanowiska, opinie, ekspertyzy i postulaty istotne dla kształtu przygotowywanej regulacji prawnej, opisane i opatrzone datami, powinny być dołączane do wersji projektów, do których się odnoszą;
- zasad dokumentowania wpływu tych stanowisk na ostateczny kształt projektu – przygotowywanie zbiorczych zestawień uwag, uwzględnionych i nieuwzględnionych, powinno być obowiązkowym elementem prac nad każdym projektem.

8. Podsumowanie i wnioski na przyszłość

Wnioski natury ogólnej

- Władzom powinno zależeć na tym, aby uspołecznić proces stanowienia prawa. Im więcej dyskusji i konsultacji w trakcie tworzenia założeń do aktów prawnych, tym większa szansa uniknięcia pomyłek oraz szansa na to, że obywatele będą aprobowali istniejący system prawny i przestrzegali prawa. Rządowi powinno zależeć na przeprowadzeniu jak najszerszych konsultacji. Dlatego też w najlepiej rozumianym własnym interesie rząd powinien przygotować wyczerpującą, napisaną jasnym językiem informację dla obywateli, organizacji pozarządowych i wszystkich zainteresowanych o tym, jak można włączyć się w proces stanowienia prawa, w proces konsultacji aktów prawnych.
- Najlepsze zdanie o *ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. z dnia 6 września 2005) mają parlamentarzyści – 48% z nich uważa, że ograniczyła ona niedopuszczalny, nielegalny lobbing. Inni uczestnicy i obserwatorzy procesu stanowienia prawa są znacznie bardziej krytyczni w ocenach. Przedstawiciele organizacji pozarządowych twierdzą, że wprowadzenie ustawy lobbingowej ułatwiło im nieco dostęp do procesu legislacyjnego na poziomie rządowym. Również dziennikarze – sprawozdawcy sejmowi, choć nie kojarzą tego bezpośrednio z wprowadzeniem ustawy lobbingowej, podkreślają, że w ostatnich trzech latach naciski na posłów są mniej ostentacyjne. Lobbing przybrał nieco bardziej cywilizowaną formę. Najbardziej krytyczni są zawodowi lobbyści. Jednakże potrzebę nowelizacji ustawy o lobbingu postulują wszystkie środowiska, z którymi współpracowaliśmy przy realizacji projektu *Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa*: organizacje pozarządowe, parlamentarzyści, lobbyści, nawet urzędnicy ministerialni.
- Ustawa lobbingowa jest niespójna. W art. 2 pkt 1 stwierdza się, że: „W rozumieniu ustawy działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa", ale w następnych artyku-

łach wszelkie „obostrzenia" dotyczą wyłącznie kontaktów z lobbystami zawodowymi. Na przykład zgodnie z art. 16 pkt 1 „Organy władzy publicznej są obowiązane niezwłocznie udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia". Nie ma takiego obowiązku w stosunku do innych podmiotów prowadzących działalność lobbingową. Zdaniem pracowników Programu Przeciw Korupcji ustawa lobbingowa powinna być zmieniona. Zmiany powinny iść w kierunku rozwiązań kanadyjskich. Zapisami ustawy powinni być objęci wszyscy, którzy podejmują działania lobbingowe, wpływają na decydentów. Powinni oni natomiast mieć zróżnicowane obowiązki, zależnie od typu (zawodowy czy niezawodowy) wykonywanej działalności i reprezentowanego interesu (grupowy czy publiczny).

- Potrzebna jest także nowelizacja ustawy lobbingowej idąca w kierunku jasnego określenia, jak ustawodawca – czy to rządowy, czy sejmowy – ma postępować z uwagami zgłaszanymi przez zainteresowanych na podstawie tejże ustawy. Postulujemy ujednolicenie traktowania sposobu zgłaszania się przez osoby i instytucje zainteresowane włączeniem się w proces legislacyjny. Uważamy, że zgłoszenie dokonane zgodnie z ustawą lobbingową na formularzu nazwanym „Zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem..." powinno być, zgodnie z nazwą tego dokumentu, traktowane jako zgłoszenie chęci uczestniczenia w całym procesie legislacyjnym, a nie tylko w wysłuchaniu publicznym.
- Jeśli głos organizacji pozarządowych i innych instytucji społeczeństwa obywatelskiego ma być obecny i ma odgrywać realną rolę w procesie stanowienia prawa, konieczne staje się wzmocnienie instytucji wysłuchania publicznego – bądź to poprzez zmianę jego fakultatywnego charakteru na obligatoryjny, bądź poprzez wyposażenie organizacji społecznej czy koalicji organizacji w prawo przedłożenia wniosku o zorganizowanie wysłuchania.
- Uważamy, że wysłuchanie publiczne dotyczące rządowych projektów ustaw powinno być organizowane na etapie prac rządowych. To wtedy zapadają kluczowe dla kształtu przyszłej ustawy decyzje. Ponadto, wysłuchania publiczne i konsultacje obywatelskie powinny być organizowane na możliwie wczesnym poziomie, najlepiej na etapie pisania założeń do projektu. O ile realizacja postulatu organizowania wysłuchań publicznych dotyczących projektów ustaw wymagałaby zmiany ustawy, o tyle postulat organizowania konsultacji na etapie tworzenia założeń aktu prawnego wymaga jedynie sumiennej realizacji już istniejących zarządzeń. W dokumencie *Zasady dialogu społecznego*, przyjętym przez Radę Ministrów 22 października 2002 roku, napisano, że zasięganie opinii powinno być prowadzone na jak najwcześniejszym etapie prac legislacyjnych, najlepiej podczas przygotowywania oceny skutków regulacji (OSR), w szczególności na etapie analizy problemu i wskazania celów podejmowanego działania. Niestety, w praktyce *Zasady* nie są stosowane.

- Zgodnie z art. 3 ustawy *o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego* Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych stanowi forum dialogu społecznego, prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. W tym podziale nie ma miejsca dla konsumentów, czyli większości obywateli. Zakłada się, że ich reprezentantem, jak również reprezentantem „dobra publicznego" jest rząd. Konsultacje w ramach Komisji Trójstronnej, w których negocjują rząd, związki zawodowe i pracodawcy nie odpowiadają obecnej sytuacji społecznej i politycznej oraz roli, jaką różne grupy społeczne odgrywają dziś w życiu publicznym. Do kompetencji Komisji Trójstronnej należy między innymi opiniowanie tak ważnych ustaw jak ustawa budżetowa. Obywatele i instytucje zainteresowane kształtem poszczególnych projektów ustaw, o ile nie są członkami Komisji Trójstronnej, mają bardzo ograniczone, formalne, zgodne z procedurą możliwości obserwowania tego, co się dzieje z projektem ustawy w trakcie rządowych prac legislacyjnych. Uważamy za celowe wypracowanie mechanizmu ujednolicającego standardy realizacji prawa do współuczestniczenia w procesie legislacyjnym innym podmiotom niż organy władzy wykonawczej, ustawodawczej i członkowie Komisji Trójstronnej.
- Uważamy, że zasadnicze znaczenie dla jakości i jawności tworzenia prawa ma wyeliminowanie pokutującej maniery legislacyjnej, polegającej na przesadnym stosowaniu delegacji ustawowej. W ten sposób proces legislacyjny zostaje *de facto* „przeniesiony" z parlamentu, gdzie podlega kontroli społecznej, na poziom ministerstw, gdzie kontrola taka jest bardzo utrudniona. Dostajemy sygnały, że na tym etapie dochodzi do licznych nacisków niejawnych grup interesu. Ponadto, od lat obserwujemy przypadki niewywiązywania się przez ministerstwa na czas ze swoich ustawowych obowiązków. W efekcie brak przepisów wykonawczych do wielu obowiązujących ustaw utrudnia lub uniemożliwia ich stosowanie.
- Nadzwyczajny, przyspieszony tryb legislacyjny powinien być stosowany absolutnie wyjątkowo. Tryb ten ogranicza prawo do wyrażania opinii o projektach przygotowywanych aktów prawnych, zawarte chociażby w art. 7 pkt 1 ustawy lobbingowej, który brzmi: „Z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej programów prac legislacyjnych, o których mowa w art. 3 i 4, albo w przypadku, gdy projekt nie był zawarty w programie prac legislacyjnych, z chwilą udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej, każdy może zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia".
- Konieczne jest edukowanie wszystkich legislatorów w kwestii tego, czym jest, czemu służy i jak można korzystać z otwartego, profesjonalnie i zgodnie z zasadami prowadzonego lobbingu.

Wnioski i postulaty adresowane do rządu

- Szczególnie ważna wydaje się możliwość zgłaszania uwag i merytorycznej dyskusji dotyczącej rozwiązań legislacyjnych na etapie tworzenia założeń do rządowych projektów, a nie na etapie już istniejącego projektu nowelizacji. Wtedy siłą rzeczy dyskutuje się o szczegółach, a nie o koncepcji.
- Konsultacje powinny być miejscem autentycznego spierania się o kształt ustawy. Dziś konsultacje to w większości przypadków proces zbierania i odkładania na półkę uwag zgłaszanych do projektów ustaw wnoszonych przez rząd. Strona rządowa powinna odpowiadać na nadsyłane opinie. Postulujemy, aby legislatorzy mieli obowiązek ustosunkowania się do zgłoszonych uwag na piśmie, przynajmniej tych, które są przez nich odrzucane. Powinni to robić w określonym, np. trzydziestodniowym terminie.
- Jeśli w procesie tworzenia prawa głos organizacji pozarządowych i innych instytucji społeczeństwa obywatelskiego ma być obecny, konieczna jest zmiana sposobu prowadzenia konsultacji. Postulujemy zwiększenie wymagań w stosunku do merytorycznej realizacji obowiązków wynikających z przeprowadzenia oceny skutków regulacji (OSR). Szeroka konsultacja na tym etapie pozwoliłaby na poznanie opinii wszystkich interesariuszy. Dobrze przygotowany OSR pozwoliłby uniknąć zmieniania założeń rządowych w trakcie prac parlamentarnych.
- Na ustosunkowanie się do zapisów zawartych w projektach ustaw ministerstwa powinny przeznaczać minimum cztery tygodnie. A przynajmniej przestrzegać terminu zapisanego w Regulaminie Pracy Rady Ministrów, który w przypadku ustawy wynosi od czternastu do trzydziestu dni.
- Powinna zostać opracowana jedna, wspólna dla wszystkich ministerstw instrukcja wskazująca, gdzie powinny być umieszczane w BIP uwagi instytucji konsultowanych w sprawie przygotowywanych projektów aktów prawnych oraz treść ustosunkowania się do nich ze strony organu przygotowującego regulację.
- Aby umożliwić zainteresowanym skuteczne uczestniczenie w tzw. spotkaniach uzgodnieniowych w ministerstwach, powinny one być organizowane z przynajmniej tygodniowym wyprzedzeniem. Zapraszani na nie powinni być wszyscy ci, którzy zgłosili uwagi do projektu prawnego. Zapis art. 14 pkt 1 Regulaminu Pracy Rady Ministrów powinien zostać zmieniony tak, aby nie było dowolności w decydowaniu o tym, kto może w spotkaniu uzgodnieniowym uczestniczyć. Powinny być one w całości nagrywane, a ich przebieg po spisaniu udostępniany na stronach www BIP instytucji odpowiedzialnej za tworzenie danego aktu prawnego.
- Na wszelkie prośby o spotkanie skierowane do pracowników ministerstw, także przez zawodowych lobbystów, odpowiedzi powinny być udzielane na piśmie.

- Uważamy, że Kancelaria Premiera Rady Ministrów powinna ustalić wspólne dla wszystkich ministerstw standardy i otrzymać uprawnienia pozwalające wyegzekwować jednolitą realizację zapisów ustawy lobbingowej przez poszczególne ministerstwa. Trzeba postulować wydanie przez KPRM jednego zarządzenia opisującego sposób realizacji zapisów ustawy o lobbingu we wszystkich ministerstwach.

Wnioski i postulaty adresowane do parlamentu, przede wszystkim Sejmu

- W celu uczynienia procesu legislacyjnego na poziomie sejmowym bardziej przejrzystym postulujemy, aby wszystkie osoby otrzymujące status gościa komisji, a w praktyce także stosownej podkomisji, były zobowiązane do zadeklarowania, jaki lub czyj interes reprezentują i o dokonanie jakich zmian w projekcie ustawy wnoszą. W praktyce mogłoby to oznaczać po prostu złożenie zgłoszenia na formularzu „Zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem…".
- Należy jasno określić, kto może być ekspertem i gościem i jaka jest ich rola w pracach komisji i podkomisji sejmowych. Przewodniczący komisji powinni dopilnować, aby nie dochodziło do mieszania tych ról. Listy ekspertów powinny być okresowo weryfikowane, gdyż często zdarza się, że niezależni eksperci zaczynają pełnić inne role zawodowe, mogą np. podjąć pracę w instytucjach zainteresowanych zmianą istniejących przepisów. Decyzje te powinny być przekazywane wszystkim zainteresowanym.
- Prace podkomisji powinny być nie tylko nagrywane, ale i protokołowane. Ponadto, w pracach podkomisji należy wprowadzić zasadę podpisywania wnoszonych poprawek imieniem i nazwiskiem autora.
- Formularze zgłoszenia zainteresowania pracami nad określonym projektem ustawy powinny być umieszczane na stronie internetowej, na której opisany jest proces legislacyjny dotyczący danego projektu, łącznie z pozostałymi materiałami tam publikowanymi. Taka lokalizacja pokazuje szersze spektrum opinii na temat proponowanych rozwiązań, obejmujące także opinie pochodzące ze środowisk pozarządowych i pozasejmowych. Sądzimy, że tego rodzaju korekta o charakterze technicznym wzmocni debatę publiczną nad projektowanymi rozwiązaniami prawnymi.
- Należy tak zmienić ustawę lobbingową, aby lobbyści mieli prawo wstępu na podkomisje. To tam w praktyce projekt ustawy przybiera ostateczny kształt. Tam jest miejsce na jawne prezentowanie stanowisk. Zakazując lobbystom udziału w pracach podkomisji zmusza się ich do działania poza Sejmem. Zmiana ta zrównoważyłaby też pozycję profesjonalnych lobbystów i lobbystów nieoficjalnych, którzy w pracach podkomisji mogą uczestniczyć bez przeszkód.

- Powinno się częściej stosować instytucję wysłuchania publicznego. Organizowane na poziomie prac sejmowych, służą bardziej budowaniu klimatu współpracy pomiędzy parlamentarzystami a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego niż autentycznemu wpływaniu na kształt ustaw, ale jest to też ważna społecznie funkcja.
- Podczas lub po przeprowadzeniu wysłuchania publicznego posłowie powinni ustosunkowywać się do postulatów zgłaszanych w jego trakcie. Wprowadzenie tego postulatu pociągnęłoby za sobą zmianę w Regulaminie Sejmu w Rozdziale 1a Wysłuchanie Publiczne.
- Przed rozpoczęciem pracy nad projektem ustawy posłowie pracujący w stosownej komisji powinni składać szefowi komisji deklarację, czy nie pracują w sytuacji kolizji interesu prywatnego i publicznego.
- Informacja o pracownikach i społecznych współpracownikach parlamentarzystów, klubów i kół poselskich powinna być rozszerzona przynajmniej o informacje o ich wykształceniu. Informację taką powinny także wypełniać osoby zatrudniane na podstawie umowy-zlecenia. Powinno się także podnieść wymagania co do poziomu przygotowania zawodowego pracowników biur.
- Należy przekonać posłów wszystkich koalicji rządzących, aby nad szybkość uchwalania prawa przedkładali jego jakość, a zwłaszcza przestrzegali standardów mówiących o tym, że większy nie zawsze ma rację i że warto wysłuchać i odnieść się do zdania oponenta. Na problem ten zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 marca 2006 roku, w którym stwierdza: „Może ono [naruszenie standardów dobrych obyczajów w pracach parlamentarnych] bowiem przybierać taki kształt i intensywność, że będzie to równoznaczne z pogwałceniem zasady demokratycznego państwa prawnego. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których posłowie zostaliby *de facto* pozbawieni możliwości zajęcia stanowiska co do przedmiotu prac ustawodawczych, a jednocześnie nie byłoby w praktyce możliwości uruchomienia wewnątrzparlamentarnego systemu kontroli naruszeń regulaminu" (K 4/06, OTK-A 2006/3/32).

Wnioski i postulaty adresowane do organizacji pozarządowych

- Organizacje pozarządowe powinny podnosić swoją wiedzę o procedurach rządzących procesem legislacyjnym. Zwiększy to ich szanse na skuteczną realizację swoich praw.
- Tam, gdzie jest to możliwe, trzeba zawiązywać koalicje i występować wobec decydentów ze wspólnie wypracowanym stanowiskiem.
- W swoich działaniach należy szukać wsparcia ze strony mediów.
- Organizacje pozarządowe powinny podjąć działania na rzecz uzyskania statusu takiego samego partnera społecznego rządu, jaki w dialogu społecznym posiadają związkowcy i przedsiębiorcy.

ANEKSY

Aneks I.1. Zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem *ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk nr 241) 195

Aneks I.2. Zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem *ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk nr 1204) 201

Aneks I.3. Uwagi do rządowego projektu *ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych* przesłane do Ministerstwa Zdrowia 207

Aneks I.4. Zgłoszenie zainteresowania pracami nad rządowymi projektami *ustaw o emeryturach kapitałowych* (druk nr 743) oraz *o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych* (druk nr 865) 213

Aneks I.5. Uwagi do rządowego projektu *ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym* w wersji z 18 lipca 2008 r. przesłane do Ministerstwa Gospodarki 217

Aneks I.6. Zgłoszenie zainteresowania pracami nad rządowym projektem *ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym* (druk nr 1180) 225

Aneks I.7. Uwagi do projektu *ustawy o Służbie Celnej* przedstawione Ministerstwu Finansów 229

Aneks I.8. Zgłoszenie do udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym prezydenckiego projektu zmian w *ustawie o ochronie danych osobowych* (druk nr 488) 235

Aneks II.1. Ustawa *o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* 239

Aneks II.2. Rozdział 2, 3, 5 i 8 Regulaminu Pracy Rady Ministrów 253

Aneks II.3. Lista podmiotów, które zwróciły się o spotkanie z Ministrem właściwym w sprawie polityki lekowej oraz pracownikami Departamentu Polityki Lekowej i Farmacji, zgodnie z procedurą przyjmowania klientów zewnętrznych 271

Aneks III.1. Dział II Postępowanie w Sejmie, Rozdziały 1, 1a, 2, 3, 4, 5a, 6 i 14 Regulaminu Sejmu RP 275

Aneks III.2. Treść listu przesłanego do przewodniczącego komisji sejmowej 311

Aneks III.3. Treść listu przesłanego do przewodniczącego Komisji Zdrowia 315

Aneks III.4. Treść listu przesłanego do przewodniczącego Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich 319

Aneks III.5. Przykładowa informacja w sprawie danych dotyczących pracownika biura lub społecznego współpracownika posła lub senatora 323

Aneks III.6. Przykładowa informacja w sprawie danych dotyczących pracownika biura lub społecznego współpracownika posła lub senatora 327

Aneks III.7. Przykładowa informacja w sprawie danych dotyczących pracownika biura lub społecznego współpracownika posła lub senatora 331

Aneks III.8. Przykładowa informacja w sprawie danych dotyczących pracownika biura lub społecznego współpracownika posła lub senatora 335

Aneks III.9. Przykładowa informacja w sprawie danych dotyczących pracownika biura lub społecznego współpracownika posła lub senatora 339

Aneks III.10. Przykładowa informacja o liczbie pracowników biura i społecznych współpracowników posła 343

Aneks III.11. List do Marszałka Sejmu RP 347

Aneks IV.1. Ankieta zastosowana w badaniu opinii parlamentarzystów 351

Aneks IV.2. List zapowiadający badanie 371

Aneks V.1. Rejestr zmian treści stron Biuletynu Informacji Publicznej Kancelarii Premiera Rady Ministrów 375

Aneks V.2. Informacja o konsultacjach społecznych organizowanych przez Ministerstwo Finansów umieszczona na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów 381

ANEKS I.1.

Zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem *ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk nr 241)

ZGŁOSZENIE

ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM – ~~ZGŁOSZENIE ZMIANY DANYCH~~*

Projekt ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw; druk nr 241

A. OZNACZENIE PODMIOTU ZAINTERESOWANEGO PRACAMI NAD PROJEKTEM

1. Nazwa/~~imię i nazwisko~~*

Fundacja im. Stefana Batorego; Program Przeciw Korupcji

2. Siedziba/~~miejsce zamieszkania~~*

ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa

3. Adres do korespondencji

ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa
gkopinska@batory.org.pl, awojciechowska@batory.org.pl

B. WSKAZANIE OSÓB UPRAWNIONYCH DO REPREZENTOWANIA PODMIOTU WYMIENIONEGO W CZĘŚCI A W PRACACH NAD PROJEKTEM

Lp.	Imię i nazwisko	Adres miejsca zameldowania na pobyt stały
1.	Grażyna Kopińska	
2.	Anna Wojciechowska-Nowak	

C. OZNACZENIE PODMIOTU, NA RZECZ KTÓREGO DZIAŁA PODMIOT WYMIENIONY W CZĘŚCI A

1. Nazwa/imię i nazwisko*

Nie dotyczy

2. Siedziba/miejsce zamieszkania*

Nie dotyczy

D.1. WSKAZANIE INTERESU, KTÓRY W ODNIESIENIU DO DANEJ REGULACJI ZGŁASZAJĄCY ZAMIERZA CHRONIĆ

Fundacja im. Stefana Batorego działa w interesie publicznym.

D.2. WSKAZANIE ROZWIĄZANIA PRAWNEGO, O KTÓREGO UWZGLĘDNIENIE ZGŁASZAJĄCY BĘDZIE ZABIEGAŁ

Fundacja im. Stefana Batorego przedstawia następujące uwagi dotyczące Projektu:

Prawo pozostawiające zbyt dużo luzu decyzyjnego i arbitralności w gestii urzędników jest prawem podatnym na zjawiska korupcyjne. Źródłem tej arbitralności może być nie tylko norma, która tak szeroki margines decyzji organom stosującym prawo pozostawia. Arbitralność urzędnicza pojawia się często w odniesieniu do przepisów niejasnych i nieprecyzyjnych, które muszą być doprecyzowane na drodze praktyki urzędniczej, a więc *de facto* interpretacji przyjmowanej przez urzędników. Na wagę zasady określoności przepisów prawa oraz niedostateczne jej realizowanie przez ustawodawcę zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny w corocznej informacji o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa: „W państwie prawnym zagadnienia mające istotne znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw wymagają jednoznacznej regulacji ustawowej w taki sposób, by wykluczyć ewentualne rozbieżności w procesie stosowania prawa”[1]. Zdaniem Trybunału zasada ta ma szczególne znaczenie w obszarze przepisów ustawowych z zakresu prawa daninowego. „W prawie podatkowym ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać stosującym je organom nadmiernej swobody, a podatnikom stwarzać stan niepewności co do ciążących na nich zobowiązań”.
Postulatowi Trybunału wydaje się wychodzić naprzeciw komentowany Projekt. Zasadniczym celem nowelizacji Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jest wprawdzie według jej twórców „wprowadzenie uregulowań, które [...] ułatwiają zgodne z prawem prowadzenie działalności gospodarczej”[2]. Argumentuje się, że „realizacja tych celów zwiększy zaufanie przedsiębiorców do organów państwa oraz może stanowić czynnik pobudzający wzrost gospodarczy”. Niemniej, niezależnie od powyższego, Projekt wydaje się porządkować aktualny stan prawny, w tym także ograniczać uznaniowość decyzji urzędniczych. Do takich w naszej ocenie należą następujące propozycje:

Art. 1 pkt 2 i 3 – zmiana w art. 9, 10, dodanie art. 10a do Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej
Przepis rozszerza zakres spraw, w których możliwe jest uzyskanie wiążącej interpretacji prawnej. Przepis prawny powinien być tak skonstruowany, aby adresat normy zawartej w tym przepisie mógł w sposób jednoznaczny odczytać, jakiego zachowania się od niego wymaga. Standard dla ustawodawcy powinien być tym wyższy im surowsze konsekwencje wypływają dla adresata w związku z naruszeniem normy. W praktyce postulat ten okazuje się trudny do zrealizowania w niektórych przynajmniej dziedzinach prawa, np. w prawie podatkowym czy ubezpieczeniach społecznych. Skomplikowanie przepisów w tych dziedzinach prowadzi do niejednoznacznej praktyki w stosowaniu prawa. Przy tym sankcje za naruszenie lub niedostosowanie się przedsiębiorcy do tego rodzaju przepisów mogą stanowić o jego istnieniu lub nieistnieniu. Słusznie więc ustawodawca w 2005 roku odwołał się do narzędzia, które praktykę tę ma ujednolicić. Pozytywnie też oceniać należy rozszerzenie wachlarza zagadnień, co do których wiążąca interpretacja może być przez przedsiębiorcę uzyskana.

Art. 1 pkt 4 Projektu – art. 11 ust. 2 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej
Art. 11 ust. 2 w proponowanym brzmieniu przewidywałby m.in., że organy administracji publicznej nie mogą żądać jakichkolwiek dokumentów, których konieczność przedstawienia lub złożenia nie wynika wprost z przepisu prawa.

Zasadą działania organów władzy jest, że działają one na podstawie prawa i wyłącznie w jego granicach. To oznacza również, że organom władzy nie wolno stawiać wymagań, w tym proceduralnych, bez podstawy prawnej. Proponowane rozwiązanie zakazuje więc *explicite* działań, które nawet bez takiego zakazu pozostają niezgodne z zasadą działania państwa w ramach prawa. Propozycję należy więc z jednej strony oceniać pozytywnie – jako ucinającą negatywną praktykę. Z drugiej strony wprowadzanie do ustawodawstwa omawianego przepisu stanowi niepokojący sygnał, jak dalece praktyka urzędnicza sprzeciwia się zasadom ogólnym postępowania administracyjnego. **Art. 1 pkt 6 Projektu – art. 14a Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej** Przepis umożliwia przedsiębiorcy, który nie zatrudnia pracowników, zawieszenie działalności gospodarczej. Poprzez wprowadzenie wyraźnej podstawy prawnej dla zawieszenia działalności gospodarczej projekt porządkuje obecną bardzo niejednoznaczną sytuację. Jak dalece aktualny stan prawny rodzić może niejednolite interpretacje odzwierciedla rozbieżność pomiędzy doświadczeniami przedsiębiorców a przekonaniami projektodawców. Doświadczenia te oparte na kontaktach chociażby z Zakładem Ubezpieczeń Zdrowotnych przeczą poglądowi zaprezentowanemu w uzasadnieniu do projektu, iż „regulacji art. 14a nie należy traktować jako wprowadzenia prawa zawieszania wykonywania działalności gospodarczej, ponieważ prawo to przysługiwało przedsiębiorcy zwyczajowo, z tą jednak różnicą, że nie było ono usankcjonowane prawnie". Powszechną praktyką Zakładu Ubezpieczeń Zdrowotnych wydaje się być odmowa prawa przedsiębiorcy do czasowego zawieszenia działalności gospodarczej[3]. Z relacji przedsiębiorców wynika ponadto, że – znów wbrew stwierdzeniom zawartym w uzasadnieniu – ocena Zakładu pozostaje taka sama w odniesieniu do przedsiębiorców rozliczających się z należności podatkowych na podstawie tzw. karty podatkowej. Mając powyższe na uwadze proponowane rozwiązanie usunie rozbieżności interpretacyjne umożliwiając tym samym jednolite stosowanie prawa przez organy podatkowe oraz ZUS.
E. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY
Wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego
F. Niniejsze zgłoszenie dotyczy zmiany danych zgłoszenia dokonanego w dniu .... (podać datę z części G poprzedniego zgłoszenia)
G. OSOBA SKŁADAJĄCA ZGŁOSZENIE

Imię i nazwisko	Data	Podpis
Grażyna Kopińska	25 marca 2008	

* Niepotrzebne skreślić.

[1] Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK w 2007, s. 22.

[2] Uzasadnienie Projektu, s. 1.

[3] Wymiana doświadczeń i opinii na forum portalu internetowego: http://www.twoja-firma.pl/forum/read.php?6,1102.

ANEKS I.2.

Zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem *ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk nr 1204)

ZGŁOSZENIE

ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM – ZGŁOSZENIE ZMIANY DANYCH*

Projekt ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw; druk nr 1204

A. OZNACZENIE PODMIOTU ZAINTERESOWANEGO PRACAMI NAD PROJEKTEM

1. Nazwa/~~imię i nazwisko~~*

Fundacja im. Stefana Batorego; Program Przeciw Korupcji

2. Siedziba/~~miejsce zamieszkania~~*

ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa

3. Adres do korespondencji

ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa
gkopinska@batory.org.pl, awojciechowska@batory.org.pl

B. WSKAZANIE OSÓB UPRAWNIONYCH DO REPREZENTOWANIA PODMIOTU WYMIENIONEGO W CZĘŚCI A W PRACACH NAD PROJEKTEM

Lp.	Imię i nazwisko	Adres miejsca zameldowania na pobyt stały
1.	Grażyna Kopińska	
2.	Anna Wojciechowska-Nowak	

C. OZNACZENIE PODMIOTU, NA RZECZ KTÓREGO DZIAŁA PODMIOT WYMIENIONY W CZĘŚCI A

1. Nazwa/imię i nazwisko*

Nie dotyczy

2. Siedziba/miejsce zamieszkania*

Nie dotyczy

D.1. WSKAZANIE INTERESU, KTÓRY W ODNIESIENIU DO DANEJ REGULACJI ZGŁASZAJĄCY ZAMIERZA CHRONIĆ

Fundacja im. Stefana Batorego działa w interesie publicznym.

D.2. WSKAZANIE ROZWIĄZANIA PRAWNEGO, O KTÓREGO UWZGLĘDNIENIE ZGŁASZAJĄCY BĘDZIE ZABIEGAŁ

Fundacja im. Stefana Batorego przedstawia następujące uwagi dotyczące Projektu:

Art. 1 pkt 4 Projektu (art. 26 ust. 5 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej)
Powyższy przepis przewiduje, że wniosek o zarejestrowanie działalności gospodarczej zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej oraz związana z nim dokumentacja ma być przechowywana przez 10 lat od dokonania wpisu do ewidencji podmiotów gospodarczych. Uważamy, że bieg terminu przechowywania dokumentów, przynajmniej tych w wersji elektronicznej, powinien rozpoczynać się w dniu wykreślenia podmiotu z ewidencji, nie zaś – jak proponuje ww. przepis – od dnia złożenia wniosku.

Projektodawcy argumentują, że 10-letni termin archiwizacji wniosku wynika z faktu, iż tyle właśnie wynosi termin przedawnienia przestępstwa fałszerstwa dokumentów. Wydaje się jednak, że czas archiwizacji powinien uwzględniać i inne okoliczności. Przy proponowanym rozwiązaniu po podmiocie gospodarczym, który zakończy działalność przed upływem 10 lat od jej rozpoczęcia nie zostanie żaden ślad. W szczególności dotyczyć to będzie osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczych. Te bowiem nie podlegają wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego. W przeciwieństwie więc do podmiotów, które takiemu wpisowi podlegają, nie będzie żadnego alternatywnego źródła, z którego możliwe będzie zaczerpnięcie informacji o przedsiębiorcy. Powstaje wobec tego wątpliwość, czy taki stan rzeczy nie będzie utrudniał wierzycielom (np. pracownikom) dochodzenia roszczeń przeciwko przedsiębiorcy, skoro jego działalność zostanie zakończona i nie będzie można odtworzyć dokumentów założycielskich oraz zawartych w nich informacji.

Art. 1 pkt 4 Projektu (art. 29 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej)
Projektodawcy proponują, aby wnioski o wpis do CEIDG były wolne od opłat. Projektodawcy nie wyjaśniają, z jakiego powodu przedsiębiorcy zostali potraktowani w sposób uprzywilejowany w zakresie opłat, które w założeniu mają pokrywać koszty obsługi administracyjnej dokonania wpisu. Państwo nakłada na obywateli różnego rodzaju opłaty manipulacyjne, które związane są z obsługą ich wniosków. Projektodawcy nie wyjaśniają, skąd wynika faworyzowanie przedsiębiorców w tym zakresie.
Uzasadniając zwolnienie z opłaty projektodawcy odwołują się do faktu, iż „prowadzenie przez gminę czynności na rzecz CEIDG jest zadaniem zleconym i w związku z tym przewiduje się przekazanie gminom środków budżetowych na ten cel". Uzasadnienie to jednak nie odpowiada na wątpliwość wynikającą z faktu, że niezależnie od źródła finansowania koszty rejestracji pokrywane będą ze środków publicznych. Nie znajdujemy uzasadnienia dla faworyzującego traktowania przedsiębiorców w zakresie opłat związanych z inicjowaniem ich działalności.

Art. 1 pkt 18 Projektu (art. 84c pkt 11 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej)
Komentowany przepis pozbawia przedsiębiorcę prawa skargi do sądu administracyjnego na negatywne rozpatrzenie zażalenia przedsiębiorcy złożone w wyniku naruszenia zakazu równoczesności kontroli bądź przekroczenia limitu czasu trwania kontroli.
Deklarowane wielokrotnie w mediach założenie obu nowelizacji Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, tj. nowelizacji z lipca b.r. oraz aktualnej, było m.in. wzmocnienie pozycji przedsiębiorcy w relacjach z administracją publiczną, w tym poprzez wymuszenie większej przewidywalności jej działań (rozszerzenie zakresu wiążących interpretacji prawnych) oraz ograniczenie arbitralności. Instrumentem umożliwiającym ograniczenie arbitralności działań administracji jest m.in. możliwość poddania tych działań kontroli innego podmiotu, a więc przyznanie przedsiębiorcy legitymacji do skarżenia aktów podejmowanych wobec niego przez organy władzy.

Równocześnie wspomnieć należy, że duży margines uznaniowości przyznany organom administracji publicznej w podejmowaniu aktów władczych wobec obywateli zwiększa ryzyko korupcyjne w obszarze ich działania. Im większa arbitralność i brak przewidywalności organów władzy, tym ryzyko wystąpienia korupcji rośnie. Z tych powodów rozwiązania prawne, które ograniczają arbitralność i doprecyzowują ramy działania administracji należy oceniać pozytywnie z punktu widzenia zapobiegania zagrożeniom korupcyjnym. Projektodawcy częściowo tylko czynią zadość powyższym postulatom. Projekt przyznaje przedsiębiorcy prawo wniesienia sprzeciwu w wypadku naruszenia zakazu równoczesności kontroli bądź przekroczenia limitu czasu trwania kontroli do organu prowadzącego kontrolę. Na rozstrzygnięcie wydane w wyniku rozpatrzenia sprzeciwu przedsiębiorcy przysługuje zażalenie do organu wyższego rzędu. Jednakże art. 84c pkt 11 odbiera prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie wydane w wyniku rozpatrzenia zażalenia. Uzasadnienie projektu nie wyjaśnia, z jakiego powodu środki ochrony prawnej przysługujące przedsiębiorcy przeciwko bezprawnym działaniom administracji ograniczają się wyłącznie do sprzeciwu i zażalenia. Rekomendujemy, aby ścieżka odwoławcza obejmowała również skargę do sądu administracyjnego.
E. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY
	Nie dotyczy
F. Niniejsze zgłoszenie dotyczy zmiany danych zgłoszenia dokonanego w dniu .... (podać datę z części G poprzedniego zgłoszenia)
G. OSOBA SKŁADAJĄCA ZGŁOSZENIE

Imię i nazwisko	Data	Podpis
Grażyna Kopińska	4 listopada 2008	

* Niepotrzebne skreślić.

ANEKS I.3.

Uwagi do rządowego projektu *ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych* przesłane do Ministerstwa Zdrowia

Program Przeciw Korupcji
Fundacji im. Stefana Batorego

Warszawa, dnia 5 sierpnia 2008 r.

Pan Marek Twardowski
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Zdrowia
ul. Miodowa 15
00-923 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Program przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego dziękuje za przesłanie do zaopiniowania, w ramach procedury uzgodnieniowej projektu ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych z dnia 05.06.2008.

Poniżej przedstawiamy nasze uwagi do projektu, z przykrością stwierdzając, że jesteśmy zmuszeni w większości przypadków powtórzyć nasze uwagi przesłane Ministerstwu 31.08.2006 i 17.08.2007 roku, a dotyczące poprzednich wersji projektów tej ustawy.

Art. 2 ust. 4, 5 i 6
Zgodnie z projektem Urząd może wykonywać wyodrębnioną działalność dotyczącą: wydawania i dystrybucji publikacji; prowadzenia szkoleń; udzielania porad naukowych w zakresie prowadzenia testów i badań niezbędnych do wykazania jakości i bezpieczeństwa produktów oraz w zakresie spełnienia wymagań zasadniczych, przeprowadzania ocen zgodności i klasyfikacji wyrobów medycznych. Za świadczenie usług pobierane będą mogły być opłaty.

W naszej opinii taki zapis stanowi zagrożenie do pojawienia się usankcjonowanej korupcji. Może dochodzić do tego, iż bez zlecenia Urzędowi odpowiednich usług eksperckich nie będzie możliwym uzyskanie pozytywnej decyzji organu. Co więcej taki zapis stanowi zagrożenie dla autonomii samego organu, ponieważ Urzędowi trudno będzie orzekać wbrew własnej opinii. Urząd będzie związany swoją opinią w danym zakresie wydaną na rzecz podmiotu zanim dany podmiot rozpocznie oficjalne procedury.

Projekt w ust. 6 pozostawia kwestie dotyczące warunków prowadzenia wyżej omawianej działalności w gestii Ministra Zdrowia, który na podstawie delegacji ustawowej ma wydać odpowiednie rozporządzenie. Wydaje się, że kwestie dotyczące Urzędu powinny w szerszym zakresie być uregulowane w ustawie. Z naszych doświadczeń wynika, że bardzo często odpowiedni ministrowie nie wydają na czas rozporządzeń, przyczyniając się do powstania stanu niepewności prawnej, co powoduje chaos organizacyjny i stanowi potencjalne zagrożenie korupcyjne.

Art. 2 ust. 7
Zakres działalności Urzędu, jego struktura organizacyjna powinny być określane przez przepisy ustawy. Dodatkowo należy zauważyć, że zgodnie z **art. 19** ustawy dotychczasowe regulacje w tym zakresie tracą ważność z upływem 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy niezależnie od tego, czy nowe zostaną przyjęte.

Art. 3
Zapisy tego artykułu mówią o trybie powoływania Prezesa Urzędu. Niestety projekt nie określa czasu trwania jego kadencji ani przyczyn, dla jakich będzie można go odwołać. Brak tych rozwiązań skutkuje uzależnieniem Prezesa Urzędu od woli aktualnie rządzących.

Art. 7
Do organów opiniodawczo-doradczych, jakimi jest 6 Komisji powinny być powoływane nie tylko osoby wyznaczone przez Prezesa, ale także osoby powoływane na podstawie kryteriów obiektywnych np. w związku z pełnieniem określonej funkcji w szeroko rozumianych organizacjach naukowych, samorządowych czy pozarządowych.

Zdziwienie budzi fakt, że nie tylko tryb powoływania członków Komisji, ale także określenie zadań i sposobu działania Komisji ma nastąpić w drodze wydania rozporządzenia przez ministra. Jedynie tryb wynagradzania członków Komisji (**art. 8**) został określony ustawowo.

Art. 9
Przepisy tego artykułu mają charakter antykorupcyjny. Nie jest zrozumiałe, dlaczego projekt w ustępie 1 odwołuje się do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne tylko w kwestii obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym. W naszym prze-

konaniu ustawa ta w całości powinna się stosować do Prezesa, Wiceprezesów i pracowników Urzędu Rejestracji.

Jeśliby jednak ustęp 1 miał pozostać w wersji proponowanej w projekcie ustawy z 05.06.2008, to katalog sytuacji opisanych w ustępie 3 powinien zostać rozszerzony i doprecyzowany. Wyraźnie brakuje umowy o pracę wśród sytuacji, których zapis tego artykułu dotyczy. Ustęp 3 pkt 1 – powinien także wykluczać bycie udziałowcem/akcjonariuszem wymienionych spółek. Ponadto zwracamy uwagę na fakt, że zapis pkt. 5 ustępu 3 jest zbyt ogólnikowy. Jak pokazuje doświadczenie zapisy sformułowane tak ogólnie są w praktyce ignorowane. Dodatkowo nie wiadomo, kto miałby kompetencje oceniania, czy czynności wywołują wątpliwości co do ich bezstronności, czy też nie.

Łączę wyrazy szacunku,

Grażyna Kopińska
Dyrektor Programu Przeciw Korupcji
Fundacji im. Stefana Batorego

ANEKS I.4.

Zgłoszenie zainteresowania pracami nad rządowymi projektami *ustaw o emeryturach kapitałowych* (druk nr 743) oraz *o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych* (druk nr 865)

ZGŁOSZENIE

ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM – ZGŁOSZENIE ZMIANY DANYCH*

Rządowy projekt ustawy o emeryturach kapitałowych (druk nr 743),

Rządowy projekt ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych (druk nr 865)

A. OZNACZENIE PODMIOTU ZAINTERESOWANEGO PRACAMI NAD PROJEKTEM

1. Nazwa/~~imię i nazwisko~~*

Fundacja im. Stefana Batorego; Program Przeciw Korupcji

2. Siedziba/~~miejsce zamieszkania~~*

ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa

3. Adres do korespondencji

ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa
gkopinska@batory.org.pl, awojciechowska@batory.org.pl

B. WSKAZANIE OSÓB UPRAWNIONYCH DO REPREZENTOWANIA PODMIOTU WYMIENIONEGO W CZĘŚCI A W PRACACH NAD PROJEKTEM

Lp.	Imię i nazwisko	Adres miejsca zameldowania na pobyt stały
1.	Grażyna Kopińska	
2.	Anna Wojciechowska-Nowak	

C. OZNACZENIE PODMIOTU, NA RZECZ KTÓREGO DZIAŁA PODMIOT WYMIENIONY W CZĘŚCI A

1. Nazwa/imię i nazwisko*

Nie dotyczy

2. Siedziba/miejsce zamieszkania*

Nie dotyczy

D.1. WSKAZANIE INTERESU, KTÓRY W ODNIESIENIU DO DANEJ REGULACJI ZGŁASZAJĄCY ZAMIERZA CHRONIĆ

Fundacja im. Stefana Batorego działa w interesie publicznym.

D.2. WSKAZANIE ROZWIĄZANIA PRAWNEGO, O KTÓREGO UWZGLĘDNIENIE ZGŁASZAJĄCY BĘDZIE ZABIEGAŁ

Fundacja im. Stefana Batorego nie zgłasza uwag merytorycznych do ww. projektów. Przedmiotem zainteresowania Fundacji jest przebieg procesu legislacyjnego, a w szczególności:

– udział środowiska instytucji ubezpieczeniowych oraz innych podmiotów w procesie ustawodawczym,
– przejrzystość i jawność dialogu pomiędzy wspomnianymi środowiskami a kolejnymi decydentami w procesie legislacyjnym,
– rola rozwiązań prawnych, o których mowa w Ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, w zapewnieniu jawności działań lobbingowych podejmowanych wobec ww. projektów oraz w zapewnieniu przejrzystości prac nad projektami.

Wymienione projekty zostały objęte projektem „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa", którego celem jest zaobserwowanie funkcjonowania w praktyce Ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, w szczególności w zakresie: – zabezpieczenia procesu legislacyjnego przed ryzykiem bezprawnego wpływu na treść przyjmowanych regulacji, – zapewnienia szerokiego i jawnego forum prezentacji stanowisk w przedmiocie nowych rozwiązań prawnych przez grupy interesów, organizacje społeczne oraz inne zainteresowane podmioty.		
E. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY		
	Nie dotyczy	
F. Niniejsze zgłoszenie dotyczy zmiany danych zgłoszenia dokonanego w dniu .... (podać datę z części G poprzedniego zgłoszenia)		
G. OSOBA SKŁADAJĄCA ZGŁOSZENIE		
Imię i nazwisko	Data	Podpis
Grażyna Kopińska	5 września 2008	

* Niepotrzebne skreślić.

ANEKS I.5.

Uwagi do rządowego projektu *ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym* w wersji z 18 lipca 2008 r. przesłane do Ministerstwa Gospodarki

UWAGI DO PROJEKTU USTAWY O PARTNERSTWIE PUBLICZNO-PRYWATNYM
projekt z dnia 18 lipca 2008 r.

Przedmiotem analizy, wykonywanej na zlecenie Programu przeciw Korupcji Fundacji Batorego, jest powstały w Ministerstwie Gospodarki projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym w wersji z 18 lipca 2008 r.

Poprzedzająca projekt ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r., powszechnie krytykowana za swą drobiazgowość i nierealność, pozostała martwą regulacją wymagającą pilnej interwencji ustawodawcy. Na podstawie fundamentalnego założenia ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (dalej nazywana ustawą o ppp) miała stworzyć podwaliny współpracy podmiotów publicznych i prywatnych w sferze realizacji zadań publicznych. Miała być lekarstwem na biurokrację, niejasne powiązania i niemoc sektora finansów publicznych w sferze realizacji jego zadań statutowych, a stała się przykładem martwego prawa.

Nowy projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w zamyśle autorów ma być oparty na prostych procedurach, terminologii odwołującej się do definicji znanych i ugruntowanych w prawie cywilnym, regulujący sposób tworzenia i zasady współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w zakresie niezbędnego minimum.

Nie można zarzucić projektowi bezcelowości powstania, bo materia, którą reguluje jest istotna. Rodzi się tylko pytanie, czy prawne ramy działania powinny pozostać tak lakoniczne i czy konieczna jest taka mnogość ustaw dotykających tej samej materii.

Planuje się, że ustawa znajdzie zastosowanie w sytuacji, w której podmiot publiczny będzie poszukiwał partnera prywatnego do zrealizowania przedsięwzięcia połączonego z eksploatacją, utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym – przedmiotem partnerstwa lub z nim związanym (**art. 2 ust. 4**).

Projekt zakłada, że wyboru partnera prywatnego dokonuje się w oparciu o:

1. prawo zamówień publicznych – jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi wyłącznie od podmiotu publicznego,
2. prawo o koncesjach na roboty budowlane – jeżeli wynagrodzenie nie pochodzi wyłącznie od podmiotu publicznego i przynajmniej w części polega na prawie do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa (**art. 3 ust. 2**).

To oznacza, że do postępowania przygotowawczego staje podmiot prywatny – strona umowy opiewającej na realizację zamówienia publicznego lub jako

strona umowy koncesji. To ów partner składa w dalszym etapie ofertę na realizację partnerstwa. Umowę o partnerstwie zawiera się z tym spośród wyłonionych partnerów, który przedłoży najkorzystniejszą ofertę. Czy zatem wcześniejsza umowa partnera prywatnego o koncesję czy zamówienie publiczne stanowi integralną część umowy o partnerstwie (obawiam się, że wówczas decyzje o wyborze partnera zapadają już na etapie zawierania wcześniejszych umów i dalsze postępowanie jest zbędne), czy też jest realizowana samodzielnie przez partnera, który jest stroną tych umów (być może wówczas należałoby domniemywać, że partnerem może stać się każdy, kto przed przystąpieniem do procesu przygotowawczego z ustawy o partnerstwie podpisał kiedykolwiek jakąkolwiek umowę o zamówienie publiczne lub o koncesję).

Czy rozwiązanie przewidziane w ust. 2 art. 3 projektu nie będzie prowadzić do omijania surowszego prawa zamówień publicznych? Przepis art. 3 ust. 2 projektu używa enigmatycznego sformułowania „nie pochodzi wyłącznie od podmiotu publicznego" i „przynajmniej w części polega na prawie do pobierania pożytków". Czy zatem wystarczy, że jakaś symboliczna kwota wynagrodzenia będzie polegała na prawie do pobierania pożytków, by uznać, że zachodzi sytuacja przewidziana w ust. 2 art. 3? Wydaje się, że projekt powinien precyzować jakiś minimalny próg procentowy po to, by nie stwarzać okazji do nadużyć.

Ponadto w uzasadnieniu autorzy podnoszą, że projekt ustawy znajdzie zastosowanie tylko tam, gdzie partnerzy dzielą się m.in. ryzykiem gospodarczym. Skoro tak, to czy nie należałoby wyraźnie zaznaczyć, że nie tylko wybór partnera w sytuacji z art. 3 ust. 1, ale cały przedmiot regulacji wzajemnych praw i obowiązków podlega przepisom ustawy o zamówieniach publicznych, a nie ustawy o ppp, gdy tego ryzyka brak. W tym miejscu rodzi się więc pytanie o sens i cel zawierania, w tym konkretnym przypadku, dalszej umowy o partnerstwie.

Nasuwa się też wątpliwość, czy odrębne uregulowanie partnerstwa gospodarczego prywatno-prawnego z ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich i z projektu ustawy o ppp oznacza, że dopuszcza się dwoistą rozmaitość partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego na obszarach wiejskich. Czy nie mamy tu przypadkiem do czynienia z podwójną, a może konkurencyjną regulacją? Ponadto, czy wolą autorów projektu jest dopuścić do sytuacji, w której Lokalna Grupa Działania, z ustawy o wspieraniu obszarów wiejskich, może zawrzeć umowę o partnerstwie zarówno jako podmiot publiczny, jak i podmiot prywatny (w zależności od struktury właścicielskiej)? Dodatkowo LGD mogąca składać się z osób fizycznych, osób prawnych, jednostki samorządu terytorialnego i posiadająca osobowość prawną może zawrzeć umowę o partnerstwie z właścicielem lub udziałowcem osoby prawnej czy osobą fizyczną tworzącą LGD. Trudno o łatwiejszy obszar do nadużyć. Wydaje się, że nie jest

to zamierzony efekt wysiłku projektodawców i dlatego należałoby raz jeszcze rozpatrzyć wzajemne oddziaływanie ustawy i projektu.

W **art. 6 ust. 1** brakuje w definicji elementu dotyczącego tego, na kim ciąży obowiązek zapłaty.

Przepis **art. 6 ust. 2**, dotyczący sposobu zapłaty, stwierdza, że wynagrodzenie partnera prywatnego zależy od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego. Takie sformułowanie każe wnioskować, że podmiot publiczny może zaproponować jedynie wynagrodzenie, którego wysokość zależy np. od tego, ile aut przejedzie po danej drodze czy ile osób skorzysta z basenu. Tymczasem partner wyłoniony w oparciu o przepisy ustawy o koncesjach ma zastrzeżone w umowie koncesji wynagrodzenie jako wyłączne prawo do korzystania z obiektu budowlanego, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy lub też jako wyłączne prawo do korzystania z usługi, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy. Z kolei partner, wyłoniony w ramach procedury zamówienia publicznego, ma zagwarantowane umówione wynagrodzenie w zamian za wykonanie przezeń umówionego świadczenia.

Przepis art. 6 ust. 2 projektu posługuje się pojęciami nieostrymi dla określenia kryteriów przyznania wynagrodzenia partnerowi prywatnemu. Wydaje się, że autorzy projektu dopuszczają tu zbyt szeroki zakres uznaniowego działania organu, a przez to niemożliwego do kontroli. „Rzeczywiste wykorzystanie" czy „faktyczna dostępność" dla każdego przedstawiciela podmiotu publicznego może oznaczać zupełnie co innego i może się skończyć skrajną samowolą i prywatą.

Brzmienie przepisu **art. 7** projektu jawi się jako niewystarczające w sytuacji, w której w umowie zabraknie postanowień o uprawnieniach do kontroli albo gdy będą niepełne. Czy nie należałoby wówczas zapisać w projekcie jakiegoś niezbędnego minimum?

Przepis **art. 8 ust. 2** projektu przewiduje, że jeżeli podmiot prywatny wykorzystuje składnik majątkowy wniesiony przez podmiot publiczny w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem w umowie, to ten składnik podlega zwrotowi. Czy to oznacza, że w sytuacji opisanej dopuszcza się kontynuowanie umowy, czy też jest to równoznaczne z jej wypowiedzeniem?

Wydaje się, że dla zapewnienia wykonalności przepisu należałoby doprecyzować tryb i termin tego zwrotu oraz rozstrzygnąć o dalszych losach partnerstwa. Ponadto przepis art. 8 ust. 2 używa nieostrego pojęcia „oczywiście sprzeczny", co każe sądzić, że wykorzystanie w sposób sprzeczny z przeznaczeniem jest dopuszczalne. Dodatkowo, w razie sporu, zrodzi się potrzeba sądowego dowodzenia i rozstrzygania o tym, czy sporne wykorzystanie jest oczywiście

sprzeczne z przeznaczeniem. To z kolei narazi podmiot publiczny na dodatkowe koszty i przerwę w działaniu w spornym obszarze.

Przepis **art. 9 ust. 2** dopuszcza powierzenie realizacji umowy partnerstwa w trybie zamówienia publicznego z wolnej ręki, innemu podmiotowi niż ten, z którym podpisano umowę w sytuacji gdy:

1. rozwiązanie umowy nastąpiło wskutek okoliczności, za które podmiot publiczny nie ponosi odpowiedzialności i których nie mógł przewidzieć w chwili podpisania umowy,
2. konieczne jest zachowanie ciągłości realizacji przedsięwzięcia.

Czy to oznacza, że gdy rozwiązanie umowy nastąpi z innych przyczyn, np. wskutek okoliczności, za które podmiot publiczny ponosi odpowiedzialność, a przedsięwzięcie wymaga kontynuacji, to podmiot publiczny nie może skorzystać z trybu zamówienia publicznego z wolnej ręki przy poszukiwaniu kolejnego partnera?

Przepis **art. 10 ust. 1** projektu dotyczy istotnej kwestii zwrotu mienia publicznego będącego przedmiotem partnerstwa po jego zakończeniu. W niniejszym przepisie, tak jak we wcześniejszych, brak jest określenia terminu i sposobu zwrotu mienia, jak też ewentualnych kar np. za opóźnienie czy za niewłaściwe użycie.

Z kolei w przepisie **art. 10 ust. 4** daje się byłemu partnerowi prywatnemu, ostatniemu przed zakończeniem wykonywania umowy, prawo pierwokupu nieruchomości będącej przedmiotem zakończonej umowy o partnerstwie. Prawa tego odmawia się tylko temu partnerowi, którego sąd obciążył prawomocnie odpowiedzialnością za nienależyte wykonanie zobowiązania z tej umowy. W tym miejscu rodzi się pytanie o powody, dla których autorzy projektu chcą lepiej traktować np. tego partnera, który nie wykonał zobowiązania z umowy albo wypowiedział umowę, której wykonanie zostało następnie zakończone. Trudno nie dostrzec w tym miejscu, że taki zapis też stwarza okazję do nadużyć. Ponadto w przepisie używa się niejasnego i nieostrego pojęcia „zakończenie wykonania umowy", które może być interpretowane w sposób różnorodny i rodzić wątpliwości co do bezstronności czy bezinteresowności.

Podsumowując należy stwierdzić, że partnerstwo publiczno-prawne może stać się płaszczyzną pożytecznej i efektywnej współpracy podmiotów publicznych i prywatnych tylko wtedy, kiedy role poszczególnych graczy zostaną rozpisane przez ustawodawcę w sposób kompleksowy, przejrzysty i zrozumiały. Należy docenić wysiłek autorów projektu w kierunku ograniczenia tworzenia nowej terminologii i skomplikowanych procedur. Jednakże w zaproponowanym projekcie brakuje zgodności zakresów przedmiotowych, w szczególności

projektów ustawy o ppp, o koncesjach, ustawy o zamówieniach publicznych, o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, ustawy o ppsa.

Projekt ustawy opiera się na założeniu, że wszyscy zainteresowani będą zawierali dobre umowy, zabezpieczające interes każdej ze stron, że postanowienia umowy opiszą sprawne procedury kontroli prawidłowej realizacji umów, że umowy będą wygasały wskutek ich należytej realizacji i że nie będzie żadnych sporów i wątpliwości interpretacyjnych. Z tego też powodu w przedłożonym projekcie nie przewiduje się żadnych sankcji np. za nieprzestrzeganie umowy, za zniszczenie wkładu lub jego utratę. Ponadto podmiot publiczny, który utracił zaufanie do podmiotu prywatnego, z którym wcześniej współpracował nie ma, na podstawie rozwiązań z projektu, żadnej możliwości wyeliminowania takiego partnera w kolejnych postępowaniach.

To wszystko co zostało zgłoszone powyżej każe postulować ponowne przeanalizowanie skutków, jakie spowoduje proponowane rozwiązanie i prosić o rozważenie zgłoszonych wątpliwości i uwag.

Uwagi przygotowała Dorota Krzyżanowska

ANEKS I.6.

Zgłoszenie zainteresowania pracami nad rządowym projektem *ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym* (druk nr 1180)

ZGŁOSZENIE ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM USTAWY /
~~ZGŁOSZENIE ZMIANY DANYCH~~*

Rządowy projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym; druk nr 1180

(tytuł projektu ustawy w brzmieniu wynikającym z druku sejmowego oraz nr druku)

A. OZNACZENIE PODMIOTU ZGŁASZAJĄCEGO ZAINTERESOWANIE PRACAMI NAD PROJEKTEM USTAWY

1. Nazwa/~~imię i nazwisko~~*

Fundacja im. Stefana Batorego, Program przeciw Korupcji

2. Siedziba/~~miejsce zamieszkania~~*

ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa

3. Adres do korespondencji

ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa
fax 022 536 02 20
gkopinska@batory.org.pl, d.krzyzanowska@supermedia.pl

B. WSKAZANIE OSÓB UPRAWNIONYCH DO REPREZENTOWANIA PODMIOTU WYMIENIONEGO W CZĘŚCI A W PRACACH NAD PROJEKTEM

L.p.	Imię i nazwisko	Adres zamieszkania
1.	Grażyna Kopińska	
2.	Dorota Krzyżanowska	

C. OZNACZENIE PODMIOTU, NA RZECZ KTÓREGO DZIAŁA PODMIOT WYMIENIONY W CZĘŚCI A

1. Nazwa/imię i nazwisko*

Nie dotyczy

2. Siedziba/miejsce zamieszkania*

D.1. WSKAZANIE INTERESU, KTÓRY W ODNIESIENIU DO DANEJ REGULACJI ZGŁASZAJĄCY ZAMIERZA CHRONIĆ

Fundacja im. Stefana Batorego działa w interesie publicznym.
Analizuje zapisy projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym pod kątem zapobiegania korupcji.

D.2. WSKAZANIE ROZWIĄZANIA PRAWNEGO, O KTÓREGO UWZGLĘDNIENIE ZGŁASZAJĄCY BĘDZIE ZABIEGAŁ

– Uwaga ogólna do projektu ustawy
Przepisy projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym powinny stanowić integralną część ustawy o zamówieniach publicznych, podobnie jak projekt ustawy o koncesjach oraz ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. W obecnym stanie rzeczy zachodzą na siebie zakresy przedmiotowe ustaw i projektu i powstają wątpliwości co do tego, które przepisy należy stosować. Lokalna Grupa Działania, jako osoba prawna, którą mogą tworzyć osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki samorządu terytorialnego, może zawrzeć umowę o partnerstwie z udziałowcem osoby prawnej czy osobą fizyczną tworzącą LGD. Stworzenie takiej możliwości może stać się źródłem zachowań korupcyjnych zmierzających do obchodzenia przepisów, niekorzystnych rozporządzeń mieniem czy zawierania umów w gronie znajomych.

– Uwaga do art. 4
Z obecnego kształtu przepisu nie wynika, czy umowa o koncesję czy o zamówienie publiczne będzie elementem składowym umowy o partnerstwie, czy też strony będą związane dwiema odrębnymi umowami podlegającymi różnym rygorom. Postulat jak wyżej.

– Uwaga do art. 6
W artykule tym wylicza się przykładowe kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty, ale nie reguluje skutków niezrealizowania zobowiązań ofertowych. W efekcie podmiot zainteresowany może bezkarnie wiele obiecać na etapie wyboru oferty, wyeliminować konkurentów i w trakcie realizacji partnerstwa domagać się zmiany warunków partnerstwa powołując się na zajście okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy.

– Uwagi do art. 9.1. i art. 12.1.
Projekt dopuszcza wniesienie wkładu własnego przez podmiot publiczny m.in. w drodze sprzedaży. To oznacza, że po zakończeniu partnerstwa partner prywatny lub spółka ma obowiązek przekazać podmiotowi publicznemu jego wkład z wyjątkiem wkładu, który polegał na sprzedaży przedmiotu wkładu partnerowi prywatnemu u zarania partnerstwa. Konsekwencją dopuszczenia sprzedaży jako sposobu wniesienia wkładu własnego przez podmiot prywatny jest niemożność domagania się zwrotu wkładu w razie wykorzystywania go sprzecznie z partnerstwem. Rodzi się pytanie – czy nie jest to sposób na pozyskanie np. atrakcyjnych nieruchomości za cenę ewentualnego odszkodowania, po które podmiot publiczny będzie musiał iść do sądu. Czy nie należałoby raczej wykluczyć sprzedaży w sytuacji partnerstwa publiczno-prywatnego. Partnerstwo z założenia ma służyć realizacji zadań publicznych, które mają charakter stały.

E. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY

1.	Nie dotyczy

F. Niniejsze zgłoszenie dotyczy zmiany danych zgłoszenia dokonanego w dniu ..... (podać datę z części G poprzedniego zgłoszenia)

G. OSOBA SKŁADAJĄCA ZGŁOSZENIE

Imię i nazwisko	Data	Podpis
Grażyna Kopińska	27 października 2008	

* Niepotrzebne skreślić.

ANEKS I.7.

Uwagi do projektu *ustawy o Służbie Celnej* przedstawione Ministerstwu Finansów

Warszawa, dnia 4 lipca 2008

Pan Jacek Kapica
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Szef Służby Celnej

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na Państwa pismo SC/RS/0310/7/08/8728SC chciałabym w imieniu Fundacji im. Stefana Batorego podziękować za przekazanie do zaopiniowania projektu ustawy o Służbie Celnej.

Poniżej przedstawiam uwagi do tego dokumentu. Skupiam się w nich przede wszystkim na typowych rozwiązaniach mających wpływ na występowanie lub przeciwdziałanie korupcji. Nie odnoszę się do rozwiązań specyficznych dla Służby Celnej, gdyż nie mam do tego potrzebnych kompetencji. Antykorupcyjne rozwiązania dotyczące działań charakterystycznych wyłącznie dla Służby Celnej muszą być wypracowane przy aktywnym udziale jej pracowników i funkcjonariuszy.

Jednocześnie pragnę poinformować Pana Ministra, że kopię tego listu przekazuję przedstawicielom Związku Zawodowego Celnicy PL, gdyż już w maju zwrócili się oni do Fundacji z prośbą o opinię o projekcie ustawy.

Uwagi do projektu ustawy o Służbie Celnej:

Art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d

– Do zadań Służby Celnej proponuje się dodać „wymiar i pobór podatku od gier oraz opłat, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych". Rozwiązanie to wydaje się być kontrowersyjnym. Działalność polegająca na prowadzeniu gier hazardowych jest dziedziną gospodarki niezwykle podatną na różne patalogie, w tym korupcję. W tej sytuacji właściwszym wydaje się pozostawienie dotychczasowego rozwiązania, a więc takiego, gdy dziedzina ta jest nadzorowana przez kilka różnych, wzajemnie się dopełniających instytucji.

Art. 6 ust. 2

– Projektowane jest powołanie centralnej jednostki inspekcji wewnętrznej na wzór podobnych służb wewnętrznych w innych służbach mundurowych. Nie negując potrzeby utworzenia tego typu jednostki, pragnę zwrócić uwagę, że wbrew tezom zawartym w „Uzasadnieniu do projektu ustawy o Służbie Celnej" celem tego typu jednostki nie będzie „zapobieganie", a przede wszystkim „wykrywanie, ustalanie sprawców oraz uzyskiwanie i utrwalanie dowodów, ściganych z oskarżenia publicznego umyślnych przestępstw, określonych w art.

228 i 229 Kodeksu karnego, popełnionych w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych przez pracowników i funkcjonariuszy Służby Celnej".

Art. 26 i 27

– Zmienia się sposób powoływania kadry kierowniczej poprzez odejście od konkursów na rzecz rekrutacji wewnętrznej. W „Uzasadnieniu do projektu ustawy o Służbie Celnej" nie znajduję argumentów uzasadniających potrzebę wprowadzenia tej zmiany. Nabór na wolne stanowiska w drodze otwartego, jawnego konkursu jest sposobem zwiększającym przejrzystość działania instytucji publicznej, a więc zabezpieczającym ją przed nepotyzmem, upolitycznieniem kadr i korupcją.

Art. 33 ust. 1 pkt 8 i ust. 5

– Uważam, że żądanie przeprowadzenia inwentaryzacji dla potrzeb kontroli przeprowadzanej przez Służbę Celną na koszt kontrolowanego jest wymaganiem nadmiernym. Koszty takiej inwentaryzacji powinna ponosić Służba Celna.

Art. 35 ust. 4

– Sformułowanie: „Czynności kontrolne mogą być przeprowadzane w lokalu mieszkalnym w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że znajduje się w nim towar ....., który został wprowadzony na obszar celny Wspólnoty z naruszeniem przepisów prawa" – wprowadza dowolność decyzji funkcjonariusza, a więc otwiera pole do korupcji. Zapis ten powinien brzmieć: W przypadku uzasadnionego podejrzenia, że w lokalu mieszkalnym znajduje się towar ....., który został wprowadzony na obszar celny Wspólnoty z naruszeniem przepisów prawa czynności kontrolne przeprowadzane są w lokalu mieszkalnym.

Art. 57 ust. 3

– Również ten zapis wprowadza dowolność decyzji funkcjonariusza rodzącą skutki, jakie opisano powyżej. Ze sformułowania: „Czynności audytowe polegają, w szczególności na:" proponuję wykreślić frazę „w szczególności". Katalog tego typu czynności powinien być zamknięty. Jeśli jest otwarty, to nierzetelny funkcjonariusz może wykonywać dowolne, nękające kontrolowanego czynności nazywając je „audytowymi". Ustęp 6 artykułu 57 daje w razie zaistnienia takiej potrzeby właściwemu ministrowi możliwość rozszerzenia tego katalogu w drodze rozporządzenia.

Art. 91 ust. 3

– Jak napisano w „Uzasadnieniu do projektu ustawy o Służbie Celnej" zapis ten „wprowadza do obrotu prawnego Kodeks Etyki Funkcjonariusza Celnego. Zgodnie z projektem będzie to regulacja wewnętrzna Służby Celnej, ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów". Rozumiem praktyczne przyczyny wprowadzenia takiego rozwiązania – „Z powodu braku jego [Kodeksu Etyki] prawnego umocowania wielu funkcjonariuszy kwestionuje konieczność prze-

strzegania norm w nim zawartych". Niemniej jest to przyznanie się do klęski działań dobrze funkcjonujących w wielu instytucjach i krajach. Kodeksy etyczne z założenia powinny być zbiorem zasad obowiązujących w danym środowisku i wypracowanych przez jego członków. Są to zasady przyjmowane dobrowolnie. Wydaje się, że zaniedbano działania mające na celu zbudowanie etosu funkcjonariusza Służby Celnej. Takie działania, choć czasochłonne dają lepsze, bardziej długotrwałe rezultaty niż zakazy wpisywane do ustaw.

Art. 107 ust. 1

– Zapis ten mówi, że „W sytuacji wymagającej podwyższonej gotowości minister właściwy do spraw finansów publicznych może skierować funkcjonariusza do pełnienia służby w systemie nadzwyczajnym...". Wydaje się koniecznym określenie okresu, na jaki funkcjonariusz może być skierowany do pełnienia służby w systemie nadzwyczajnym.

Art. 114 ust. 11

– Proponuje się, aby funkcjonariusza można było zwolnić ze służby, „gdy wymaga tego dobro Służby Celnej". „Dobro Służby Celnej" to określenie bardzo nieostre, które może być interpretowane w sposób prowadzący do wielu nadużyć.

Art. 130

– Funkcjonariuszy zobowiązuje się do składania oświadczenia majątkowego wraz z kserokopią zeznania podatkowego. Jest to rozwiązanie słuszne. Zastrzeżenia budzi fakt, że nie jest jasno powiedziane, że oświadczenia te podlegają analizie stosownej komórki, lecz w ust. 4 pisze się tylko, że „Do dokonywania analizy danych zawartych w oświadczeniu uprawniona jest komórka organizacyjna...". Jeśli wprowadza się takie narzędzie zabezpieczające przed korupcją jak wymóg corocznego składania oświadczenia majątkowego wraz z kserokopią zeznania podatkowego, to trzeba dać jasny sygnał, że treść tych oświadczeń będzie analizowana, a w przypadku wystąpienia podejrzeń, że mogło dojść do nieprawidłowości (np. zatajenia dochodów albo nadmiernego, nieuzasadnionego wzbogacenia się) zostaną podjęte prawem przewidziane kroki i w razie ich potwierdzenia nałożone sankcje.

Kończąc, pragnę podkreślić, że wieloletnie doświadczenia państw ocenianych jako dobrze zabezpieczone przed występowaniem korupcji w administracji publicznej, głównie państw skandynawskich, wskazują na to, że najlepszymi metodami zabezpieczającymi przed korupcją jest:

– właściwy nabór urzędników i funkcjonariuszy – testy sprawdzające przydatność do zawodu, sprawdzanie przebiegu dotychczasowej pracy,
– prowadzenie stałych szkoleń nastawionych na podnoszenie umiejętności zawodowych i kształtowanie właściwej postawy etycznej,

– budowanie etosu zawodu – między innymi poprzez przyjmowanie wewnętrznych tworzonych oddolnie kodeksów etycznych,
– budowanie przywództwa (*leadership*) – kierownictwo instytucji lub służby swoją postawą i czynami daje jasny przekaz, jakie zachowania są oczekiwane od podwładnych,
– wprowadzenie atrakcyjnych wynagrodzeń i zabezpieczeń socjalnych i emerytalnych dla pracowników czy funkcjonariuszy z równoczesnym wprowadzeniem zasady, że sprzeniewierzenie się warunkom, na jakich podpisano dokument zatrudniający daną osobę, zapisom kodeksu etycznego, czy prawu automatycznie powoduje utratę pracy, przywilejów i skutkuje całkowitym zakazem pracy w administracji publicznej.

Analizując zapisy projektu ustawy o Służbie Celnej niestety nie mogę jednoznacznie stwierdzić, że podobne rozwiązania są w niej planowane między innymi dlatego, że w bardzo wielu miejscach w projekcie ustawy umieszczono informację, że konkretne rozwiązania zostaną określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Łączę wyrazy szacunku,

Grażyna Kopińska
dyrektor Programu Przeciw Korupcji

ANEKS I.8.

Zgłoszenie do udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym prezydenckiego projektu zmian w *ustawie o ochronie danych osobowych* (druk nr 488)

ZGŁOSZENIE

ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM – ZGŁOSZENIE ZMIANY DANYCH*

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych; druk nr 488

A. OZNACZENIE PODMIOTU ZAINTERESOWANEGO PRACAMI NAD PROJEKTEM

1. Nazwa/~~imię i nazwisko~~*

Fundacja im. Stefana Batorego; Program Przeciw Korupcji

2. Siedziba/~~miejsce zamieszkania~~*

ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa

3. Adres do korespondencji

ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa
awojciechowska@batory.org.pl

B. WSKAZANIE OSÓB UPRAWNIONYCH DO REPREZENTOWANIA PODMIOTU WYMIENIONEGO W CZĘŚCI A W PRACACH NAD PROJEKTEM

Lp.	Imię i nazwisko	Adres miejsca zameldowania na pobyt stały
1.	Anna Wojciechowska-Nowak	

C. OZNACZENIE PODMIOTU, NA RZECZ KTÓREGO DZIAŁA PODMIOT WYMIENIONY W CZĘŚCI A

1. Nazwa/imię i nazwisko*

Nie dotyczy

2. Siedziba/miejsce zamieszkania*

Nie dotyczy

D.1. WSKAZANIE INTERESU, KTÓRY W ODNIESIENIU DO DANEJ REGULACJI ZGŁASZAJĄCY ZAMIERZA CHRONIĆ

Fundacja im. Stefana Batorego działa w interesie publicznym.

D.2. WSKAZANIE ROZWIĄZANIA PRAWNEGO, O KTÓREGO UWZGLĘDNIENIE ZGŁASZAJĄCY BĘDZIE ZABIEGAŁ

W związku z uchwałą Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 12.06.2008 w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego w odniesieniu do przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych Fundacja im. Stefana Batorego zgłasza swoją chęć uczestniczenia w przedmiotowym wysłuchaniu.

Uzasadnienie

W ramach Programu Przeciw Korupcji Fundacja od 2006 roku prowadzi Projekt Monitorowania Procesu Stanowienia Prawa. Jego celem jest zaobserwowanie, jak w praktyce funkcjonuje Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, a w szczególności przepisy mające na celu ochronę procesu ustawodawczego przed bezprawnym wpływem. W związku z faktem, że wysłuchanie publiczne jest głównym instrumentem umożliwiającym wywieranie legalnego wpływu na kształt stanowionego prawa, Fundacja jest zainteresowana wzięciem udziału w tym wysłuchaniu w charakterze obserwatora. Fundacja nie zgłasza uwag merytorycznych do projektu ustawy będącej przedmiotem ww. wysłuchania publicznego.

E. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY		
	Nie dotyczy	
F. Niniejsze zgłoszenie dotyczy zmiany danych zgłoszenia dokonanego w dniu ..... Nie dotyczy ..... (podać datę z części G poprzedniego zgłoszenia)		
G. OSOBA SKŁADAJĄCA ZGŁOSZENIE		
Imię i nazwisko	Data	Podpis
Grażyna Kopińska	19 czerwca 2008	

* Niepotrzebne skreślić.

ANEKS II.1.

Ustawa *o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*

USTAWA
z dnia 7 lipca 2005 r.
o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa[1)]
(Dz. U. z dnia 6 września 2005 r.)

Rozdział 1
Przepisy ogólne

Art. 1. Ustawa określa zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, formy kontroli zawodowej działalności lobbingowej oraz zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową.

Art. 2. 1. W rozumieniu ustawy działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa.

2. W rozumieniu ustawy zawodową działalnością lobbingową jest zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób.

3. Zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Rozdział 2
Zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

Art. 3. 1. Rada Ministrów przygotowuje, co najmniej raz na 6 miesięcy, program prac legislacyjnych Rady Ministrów dotyczący projektów ustaw.

2. Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera w szczególności:

1) zwięzłą informację o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie ustawy;
2) wskazanie istoty rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie ustawy;

3) wskazanie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu ustawy;
4) imię i nazwisko oraz stanowisko lub funkcję osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu ustawy;
5) adres strony urzędowego informatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej, zwanego dalej „Biuletynem Informacji Publicznej", na której udostępnieniu podlegać będą dokumenty, o których mowa w art. 5 i 6.

3. W programie, o którym mowa w ust. 1, uwzględnia się również fakt rezygnacji z prac nad danym projektem ustawy, podając przyczyny tej rezygnacji.

4. Program, o którym mowa w ust. 1, podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej.

5. Program, o którym mowa w ust. 1, Rada Ministrów przedstawia niezwłocznie Sejmowi.

Art. 4. Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie przygotowują swoje programy prac legislacyjnych dotyczące projektów rozporządzeń. Przepisy art. 3 ust. 2–4 stosuje się odpowiednio.

Art. 5. Projekty ustaw i rozporządzeń podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej z chwilą przekazania projektów do uzgodnień z członkami Rady Ministrów.

Art. 6. Z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej programów prac legislacyjnych, o których mowa w art. 3 i 4, albo w przypadku, gdy projekt nie był zawarty w programie prac legislacyjnych, z chwilą udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej, udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem.

Art. 7. 1. Z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej programów prac legislacyjnych, o których mowa w art. 3 i 4, albo w przypadku, gdy projekt nie był zawarty w programie prac legislacyjnych, z chwilą udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej, każdy może zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia.

2. Zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1, wnosi się, na urzędowym formularzu, do organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu ustawy albo rozporządzenia.

3. Zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1, podlega udostępnieniu, z wyjątkiem adresów osób fizycznych, w Biuletynie Informacji Publicznej jako dokument dotyczący prac nad projektem ustawy albo rozporządzenia.

4. Podmiot dokonujący zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, podaje w zgłoszeniu:

1) imiona i nazwiska oraz adresy osób uprawnionych do reprezentowania tego podmiotu w pracach nad projektem ustawy lub rozporządzenia;
2) jeżeli występuje na rzecz osoby prawnej – nazwę i siedzibę tej osoby;
3) jeżeli występuje na rzecz podmiotu innego niż osoba prawna – odpowiednio, jego imię i nazwisko oraz adres albo jego nazwę i siedzibę;
4) interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, oraz rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać.

5. Do zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, załącza się:

1) w przypadku gdy podmiot dokonujący zgłoszenia, występuje w ramach zawodowej działalności lobbingowej – zaświadczenie o wpisie do rejestru, o którym mowa w art. 11 ust. 8;
2) w przypadku gdy podmiot dokonujący zgłoszenia, występuje na rzecz osoby prawnej zarejestrowanej w Krajowym Rejestrze Sądowym – wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego dotyczący tej osoby prawnej.

6. Podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia, mają obowiązek zgłosić organowi odpowiedzialnemu za opracowanie projektu ustawy albo rozporządzenia zmiany danych podlegających zgłoszeniu w terminie 7 dni od dnia ich wystąpienia.

7. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, tryb zgłaszania zainteresowania pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia, w tym wzór formularza zgłoszenia, kierując się potrzebą ułatwienia dokonywania zgłoszeń.

Art. 8. 1. Po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu.

2. Podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, może, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wziąć udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym tego projektu.

Art. 9. 1. Podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia może przeprowadzić wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu.

2. Informacja o terminie wysłuchania publicznego dotyczącego projektu rozporządzenia podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej co najmniej na 7 dni przed dniem wysłuchania publicznego.

3. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, o którym mowa w ust. 1, ma każdy podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem rozporządzenia co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego.

4. Jeżeli ze względów lokalowych lub technicznych, w szczególności ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, nie jest możliwe zorganizowanie wysłuchania publicznego dotyczącego projektu rozporządzenia, podmiot uprawniony do jego organizacji może:

1) zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego, podając w Biuletynie Informacji Publicznej przyczyny tej zmiany oraz nowy termin lub miejsce wysłuchania publicznego;
2) odwołać wysłuchanie publiczne, podając w Biuletynie Informacji Publicznej przyczyny odwołania.

5. Podmiot organizujący wysłuchanie publiczne w szczególności:

1) kieruje przebiegiem wysłuchania publicznego;
2) zapewnia niezakłócony przebieg wysłuchania publicznego;
3) udziela głosu uczestnikom wysłuchania publicznego.

6. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, tryb przeprowadzania wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń i sposób dokumentowania jego przebiegu, mając na uwadze zapewnienie identyfikacji osób uczestniczących w wysłuchaniu publicznym, swobody prezentacji racji i argumentów uczestników wysłuchania publicznego oraz sprawnego przebiegu wysłuchania.

Rozdział 3
Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową oraz zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej

Art. 10. 1. Tworzy się rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, zwany dalej „rejestrem".

2. Minister właściwy do spraw administracji publicznej prowadzi rejestr w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565).

3. Rejestr zawiera następujące dane:

1) firmę, siedzibę i adres przedsiębiorcy wykonującego zawodową działalność lobbingową albo imię, nazwisko i adres osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą wykonującej zawodową działalność lobbingową;
2) w przypadku przedsiębiorców wykonujących zawodową działalność lobbingową – numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo numer w ewidencji działalności gospodarczej.

4. Rejestr jest jawny.

5. Informacje zawarte w rejestrze podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej, z wyjątkiem adresów osób fizycznych.

Art. 11. 1. Wpis do rejestru jest dokonywany na podstawie zgłoszenia.

2. Zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1, wnosi się na urzędowym formularzu i podaje się w nim:

1) firmę, siedzibę i adres przedsiębiorcy wykonującego zawodową działalność lobbingową albo imię, nazwisko i adres osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą wykonującej zawodową działalność lobbingową;
2) w przypadku przedsiębiorców wykonujących zawodową działalność lobbingową – numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo numer w ewidencji działalności gospodarczej.

3. Do zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, załącza się dokumenty potwierdzające prawdziwość danych podanych w zgłoszeniu.

4. W przypadku stwierdzenia w zgłoszeniu, o którym mowa w ust. 1, braków formalnych, organ prowadzący rejestr wzywa podmiot dokonujący zgłoszenia do usunięcia braków.

5. W przypadku oczywistej bezzasadności zgłoszenia lub nieusunięcia, w terminie 7 dni, pomimo wezwania organu prowadzącego rejestr, braków formalnych zgłoszenia, organ prowadzący rejestr odmawia dokonania wpisu do rejestru. Odmowa dokonania wpisu następuje w drodze decyzji administracyjnej.

6. Wpis do rejestru jest odpłatny. Opłatę za wpis do rejestru uiszcza się, dokonując zgłoszenia. Opłata nie może przekroczyć 100 zł.

7. Podmioty wpisane do rejestru mają obowiązek zgłosić organowi prowadzącemu rejestr zmiany danych podlegających wpisowi do rejestru w terminie 7 dni od dnia ich wystąpienia.

8. Organ prowadzący rejestr wydaje na żądanie podmiotu wpisanego do rejestru zaświadczenie o wpisie do rejestru. Zaświadczenie jest ważne 3 miesiące od dnia wydania.

9. Organ prowadzący rejestr na wniosek podmiotu wpisanego do rejestru wykreśla ten podmiot z rejestru.

10. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia:

1) sposób zgłaszania i dokonywania wpisów w rejestrze i ich aktualizacji, w tym wzór formularza zgłoszenia,
2) rodzaje dokumentów potwierdzających prawdziwość danych podanych w zgłoszeniu,
3) wzór zaświadczenia o wpisie do rejestru,
4) wysokość opłaty za wpis do rejestru, ustalonej na poziomie niestanowiącym ograniczenia w zgłaszaniu zawodowej działalności lobbingowej do rejestru – kierując się potrzebą ułatwienia dokonywania zgłoszeń.

Art. 12. Zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana po uzyskaniu wpisu do rejestru.

Art. 13. W przypadku wydania na podstawie art. 41 Kodeksu karnego lub art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661, z późn. zm.[2)]), prawomocnego orzeczenia zakazującego wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, organ prowadzący rejestr wykreśla z rejestru przedsiębiorcę albo osobę fizyczną, których dotyczy to orzeczenie. Wykreślenie z rejestru następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Art. 14. 1. Podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową ma prawo wykonywać tę działalność także w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej.

2. Kierownik urzędu, o którym mowa w ust. 1, zapewnia podmiotom wykonującym zawodową działalność lobbingową wpisanym do rejestru dostęp do kierowanego przez siebie urzędu w celu umożliwienia właściwego reprezentowania interesów podmiotów, na rzecz których jest wykonywana ta działalność.

3. Zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej na terenie Sejmu i Senatu określają odpowiednio regulamin Sejmu i regulamin Senatu.

Art. 15. Podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową jest obowiązany doręczyć organowi władzy publicznej lub pracownikowi urzędu obsługującego organ władzy publicznej, przed którym występuje, zaświadczenie o wpisie do rejestru, wraz z pisemnym oświadczeniem zawierającym wskazanie podmiotów, na rzecz których wykonuje tę działalność.

Rozdział 4
Kontrola zawodowej działalności lobbingowej

Art. 16. 1. Organy władzy publicznej są obowiązane niezwłocznie udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej informacje o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia.

2. Kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej, każdy w zakresie swojego działania, określą szczegółowy sposób postępowania pracow-

ników podległego urzędu z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej, w tym sposób dokumentowania podejmowanych kontaktów.

Art. 17. W przypadku stwierdzenia, że czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej są wykonywane przez podmiot niewpisany do rejestru, właściwy organ władzy publicznej niezwłocznie informuje o tym na piśmie ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Art. 18. 1. Kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej opracowują raz w roku, do końca lutego, informację o działaniach podejmowanych wobec tych organów w roku poprzednim przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową.

2. Informacja, o której mowa w ust. 1, zawiera:

1) określenie spraw, w których zawodowa działalność lobbingowa była podejmowana;
2) wskazanie podmiotów, które wykonywały zawodową działalność lobbingową;
3) określenie form podjętej zawodowej działalności lobbingowej, wraz ze wskazaniem, czy polegała ona na wspieraniu określonych projektów, czy też na występowaniu przeciwko tym projektom;
4) określenie wpływu, jaki wywarł podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową w procesie stanowienia prawa w danej sprawie.

3. Informacja, o której mowa w ust. 1, podlega niezwłocznie udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej.

Rozdział 5
Sankcje za naruszenie przepisów ustawy

Art. 19. 1. Podmiot, który wykonuje czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej bez wpisu do rejestru, podlega karze pieniężnej w wysokości od 3000 zł do 50 000 zł.

2. Karę, o której mowa w ust. 1, nakłada w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw administracji publicznej.

3. Przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnia się stopień wpływu podmiotu, o którym mowa w ust. 1, na określone rozstrzygnięcie organu władzy publicznej dotyczące stanowienia prawa oraz zakres i charakter podjętych przez ten podmiot czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej.

4. Karę pieniężną można nakładać wielokrotnie, jeżeli czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej są kontynuowane bez wpisu do rejestru.

Art. 20. 1. Środki finansowe uzyskane z kar pieniężnych, o których mowa w art. 19, stanowią dochód budżetu państwa.

2. Karę pieniężną uiszcza się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ministra właściwego do spraw administracji publicznej stała się ostateczna, na rachunek bankowy urzędu obsługującego ten organ.

3. Koszty związane z uiszczeniem kary pieniężnej pokrywa wpłacający.

Rozdział 6
Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe

Art. 21. W ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, z 2004 r. Nr 116, poz. 1202 i Nr 210, poz. 2135 oraz z 2005 r. Nr 48, poz. 446) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 18 dodaje się ust. 3a i 3b w brzmieniu:

„3a. Przewodniczący klubu lub koła jest obowiązany podać odpowiednio Marszałkowi Sejmu albo Marszałkowi Senatu następujące dane dotyczące pracowników biura klubu lub koła oraz społecznych współpracowników:

1) imię (imiona) i nazwisko;
2) datę urodzenia;
3) miejsce zatrudnienia w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym osoba została pracownikiem biura klubu lub koła albo społecznym współpracownikiem;
4) źródła dochodów w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym osoba została pracownikiem biura klubu lub koła albo społecznym współpracownikiem;
5) informację o wykonywanej działalności gospodarczej w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym osoba została pracownikiem biura klubu lub koła albo społecznym współpracownikiem.

3b. Dane, o których mowa w ust. 3a, są jawne i są podawane do wiadomości publicznej odpowiednio przez Marszałka Sejmu albo Marszałka Senatu w formie zapisu elektronicznego";

2) w art. 23 dodaje się ust. 4a i 4b w brzmieniu:

„4a. Poseł lub senator jest obowiązany podać odpowiednio Marszałkowi Sejmu albo Marszałkowi Senatu następujące dane dotyczące pracowników biura oraz społecznych współpracowników:
1) imię (imiona) i nazwisko;
2) datę urodzenia;
3) miejsce zatrudnienia w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym osoba została pracownikiem biura albo społecznym współpracownikiem;
4) źródła dochodów w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym osoba została pracownikiem biura albo społecznym współpracownikiem;
5) informację o wykonywanej działalności gospodarczej w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym osoba została pracownikiem biura albo społecznym współpracownikiem.

4b. Dane, o których mowa w ust. 4a, są jawne i są podawane do wiadomości publicznej odpowiednio przez Marszałka Sejmu albo Marszałka Senatu w formie zapisu elektronicznego".

Art. 22. W ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 i Nr 80, poz. 717 oraz z 2004 r. Nr 238, poz. 2390 i Nr 273, poz. 2703) dodaje się art. 39a w brzmieniu:

„Art. 39a. 1. Minister podaje Prezesowi Rady Ministrów następujące dane dotyczące pracowników zatrudnionych w gabinecie politycznym ministra:
1) imię (imiona) i nazwisko;
2) datę urodzenia;
3) miejsce zatrudnienia w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym osoba została zatrudniona w gabinecie politycznym ministra;
4) źródła dochodów w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym osoba została zatrudniona w gabinecie politycznym ministra;

5) informację o wykonywanej działalności gospodarczej w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym osoba została zatrudniona w gabinecie politycznym ministra.

2. Dane, o których mowa w ust. 1, podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej".

Art. 23. W ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548, z późn. zm.[3)]) w art. 6 w ust. 1 w pkt 6 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 7 w brzmieniu:

„7) prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową.".

Art. 24. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

[1)] Niniejszą ustawą zmienia się następujące ustawy: ustawę z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów oraz ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

[2)] Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 93, poz. 889, Nr 191, poz. 1956 i Nr 243, poz. 2442 oraz z 2005 r. Nr 157, poz. 1316.

[3)] Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568 i Nr 190, poz. 1864, z 2004 r. Nr 19, poz. 177, Nr 69, poz. 624, Nr 91, poz. 873, Nr 96, poz. 959, Nr 116, poz. 1206, Nr 141, poz. 1492, Nr 238, poz. 2390, Nr 240, poz. 2408 i Nr 273, poz. 2702 oraz z 2005 r. Nr 17, poz. 141, Nr 33, poz. 288 i Nr 155, poz. 1298.

ANEKS II.2.

Rozdział 2, 3, 5 i 8 Regulaminu Pracy Rady Ministrów

UCHWAŁA Nr 49
RADY MINISTRÓW
z dnia 19 marca 2002 r.
Regulamin pracy Rady Ministrów
(M. P. z dnia 5 kwietnia 2002 r.)
Rada Ministrów uchwala, co następuje:

Rozdział 2
Opracowywanie, uzgadnianie i wnoszenie projektów dokumentów rządowych

§ 6. 1. Projekty aktów normatywnych, programów, sprawozdań, informacji, analiz problemowych, ocen realizacji zadań, stanowisk, decyzji lub innych rozstrzygnięć Rządu, jak również projekty innych materiałów i przedłożeń przewidzianych w obowiązujących przepisach albo zleconych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów lub przygotowywanych za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów, zwanych dalej „dokumentami rządowymi", opracowują członkowie Rady Ministrów oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, każdy w zakresie swojej właściwości, i uzgadniają je z członkami Rady Ministrów.

2. Jeżeli, na podstawie odrębnych przepisów, opracowanie określonego rodzaju projektu dokumentu rządowego należy do właściwości innych podmiotów, podmioty te, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, opracowują i uzgadniają te projekty bezpośrednio.

3. Centralne organy administracji rządowej (kierownicy urzędów centralnych) nadzorowane przez ministra opracowują i uzgadniają projekty dokumentów rządowych za pośrednictwem tego ministra, a wojewodowie – za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Minister nadzorujący centralny organ administracji rządowej może upoważnić ten organ do opracowania bądź opracowania i uzgodnienia określonego dokumentu rządowego.

4. Szczegółowy zakres udzielonych pełnomocnikom Rządu upoważnień do opracowywania i uzgadniania projektów dokumentów rządowych określają akty wydane na podstawie art. 10 ust. 4 ustawy.

§ 7. 1. O zamiarze podjęcia inicjatywy opracowania indywidualnie określonego dokumentu rządowego organy, o których mowa w § 6, zwane dalej „organami wnioskującymi", zawiadamiają, z zastrzeżeniem ust. 1a, Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

1a. Zamiar ustanowienia programu wieloletniego zgodnie z odrębnymi przepisami wymaga uzyskania zgody Prezesa Rady Ministrów, po uprzednim przedstawieniu przez organ wnioskujący założeń programu wieloletniego.

2. Przepisów ust. 1 i 1a nie stosuje się, jeżeli obowiązek opracowania określonego dokumentu rządowego wynika z obowiązujących przepisów, programu prac Rządu albo jeżeli organ wnioskujący został zobowiązany do opracowania takiego dokumentu przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

3. Zawiadomienie, o którym mowa w ust. 1, powinno zawierać określenie dokumentu, zwięzłe informacje o przyczynach i potrzebie podjęcia inicjatywy oraz wskazanie jej istoty, a także skutków społecznych i ekonomicznych, a w odniesieniu do aktów normatywnych – także powołanie podstawy prawnej, wstępną ocenę skutków regulacji, o której mowa w § 10 ust. 6, oraz wstępną ocenę, z punktu widzenia harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, dokonaną przez organ wnioskujący.

4. Prezes Rady Ministrów może, w każdym czasie, postanowić o opracowaniu, uzgodnieniu i wniesieniu projektu każdego dokumentu rządowego w odrębnym trybie, określonym w § 8.

§ 7a. 1. Założenia programu wieloletniego powinny zawierać szczegółową analizę celów realizowanych w poszczególnych latach, uwzględniającą sposób ich realizacji i określenie łącznych nakładów, w tym z budżetu państwa, przeznaczonych na realizację programu oraz wskazywać, czy program jest:

1) zgodny z Narodowym Planem Rozwoju określonym w odrębnych przepisach oraz służy realizacji podstawowych celów wynikających z tego Planu lub – w odniesieniu do innych celów strategicznych, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa – zgodny z tymi celami,
2) realizowany przy wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

2. Założenia powinny również określać maksymalny możliwy limit zwiększeń wydatków w danej części budżetowej wynikający z realizacji programu wieloletniego, o ile brak dodatkowych środków finansowych zagraża realizacji innych ważnych zadań realizowanych przez organ wnioskujący.

3. Przy opracowywaniu założeń należy kierować się zasadą niezwiększania wydatków w danej części budżetowej.

4. Założenia są opiniowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

§ 8. Odrębny tryb opracowania, uzgodnienia i wniesienia projektu dokumentu rządowego może polegać w szczególności na:

1) powierzeniu opracowania, uzgodnienia i wniesienia projektu dokumentu rządowego lub niektórych z tych czynności Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowemu Centrum Legislacji lub właściwemu organowi wewnętrznemu Rady Ministrów,
2) określeniu szczególnych warunków opracowania, uzgodnienia i wniesienia projektu dokumentu rządowego lub niektórych z tych czynności, w tym nałożeniu na organ wnioskujący obowiązku:
   a) uprzedniego przedstawienia Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub wskazanemu organowi wewnętrznemu Rady Ministrów założeń albo tez dokumentu rządowego lub oceny skutków regulacji w odniesieniu do projektu aktu normatywnego,
   b) przedstawienia projektu dokumentu rządowego do zaopiniowania przez organy pomocnicze Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów lub Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów,
3) rozesłaniu do wiadomości członkom Rady Ministrów dokumentów informacyjnych – bez konieczności ich rozpatrywania przez stały komitet Rady Ministrów lub Komitet Europejski Rady Ministrów,
4) wyrażeniu, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, zgody na rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego, który:
   a) nie został zaopiniowany zgodnie z § 11 lub § 12 ust. 2–5 lub
   b) nie został uzgodniony z członkami Rady Ministrów zgodnie z § 12 ust. 1, lub
   c) nie został rozpatrzony przez stały komitet Rady Ministrów lub Komitet Europejski Rady Ministrów (§ 19 ust. 2), lub
   d) nie spełnia wymogów określonych w § 24 ust. 3 pkt 1 lit. a–d i pkt 2 (§ 24 ust. 4),
5) skróceniu terminów określonych w § 24 ust. 1 i § 36.

§ 8a. Prezes Rady Ministrów decyduje o odrębnym trybie, o którym mowa w § 8 pkt 3–5, wyrażając zgodę na umieszczenie projektu dokumentu rządowego w porządku obrad Rady Ministrów lub jego rozpatrzenie w trybie obiegowym lub bezpośrednio na posiedzeniu Rady Ministrów, na którym projekt dokumentu rządowego będzie rozpatrywany, z uwzględnieniem § 19 ust. 2, § 24 ust. 1 i 4 oraz § 36.

§ 9. 1. Organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji przed opracowaniem projektu aktu normatywnego. Zakres dokonywania oceny określa się w zależności od przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanego aktu normatywnego.

2. Oceny, o której mowa w ust. 1, dokonuje się zgodnie z określonymi odrębnie przez Radę Ministrów zasadami dokonywania oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych. Koordynację sporządzania tych ocen oraz zakresu konsultacji społecznych projektów rządowych aktów normatywnych zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

§ 10. 1. Projekt aktu normatywnego opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, ustalonymi w odrębnym trybie.

2. Do projektu aktu normatywnego dołącza się uzasadnienie, obejmujące:

1) przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana, oraz wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu,
2) wykazanie różnic między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym,
3) charakterystykę i ocenę przewidywanych, związanych z wejściem w życie aktu skutków prawnych, w tym w szczególności dotyczących ograniczenia uznaniowości i uproszczenia stosowanych procedur,
4) informację, czy projekt aktu normatywnego podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych – w przypadku projektów zawierających przepisy techniczne,
5) informację o przedstawieniu projektu dokumentu rządowego zgodnie z § 12a.

3. Uzasadnienie projektów ustaw powinno odpowiadać wymaganiom określonym w ustawach oraz w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Uzasadnienie do projektu ustawy dostosowującej polskie prawo do prawa Unii Europejskiej, zwanego dalej „projektem ustawy dostosowawczej", obok wymogów określonych w ust. 2, 3 i 6, powinno zawierać:

1) tabelaryczne zestawienie przepisów prawa Unii Europejskiej, których wdrożenie jest celem projektu ustawy dostosowawczej i projektowanych przepisów prawa polskiego,
2) wyjaśnienie dotyczące terminu wejścia w życie ustawy dostosowawczej lub niektórych jej przepisów, określające przyczyny wejścia w życie ustawy

dostosowawczej lub niektórych jej przepisów w danym terminie oraz zawierające informacje, czy proponowany termin wejścia w życie uwzględnia założenia strategii akcesyjnej i wymogi procesu dostosowawczego.

5. (uchylony).

6. Odrębną część uzasadnienia stanowi syntetyczne przedstawienie wyników oceny, o której mowa w § 9 ust. 1, zwane dalej „oceną skutków regulacji (OSR)", zawierające:

1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny,
2) wyniki przeprowadzonych konsultacji, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa,
3) przedstawienie wyników analizy wpływu aktu normatywnego w szczególności na:
   a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
   b) rynek pracy,
   c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw,
   d) sytuację i rozwój regionalny,
4) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

6a. Do projektu aktu normatywnego należy dołączyć zgłoszenia podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, a także informację o kolejności wniesienia tych zgłoszeń lub informację o ich braku.

7. Do projektu należy także dołączyć, opracowaną przez organ wnioskujący, wstępną opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, a jeżeli projekt przewiduje wydanie aktów wykonawczych, należy dołączyć projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji.

7a. Do projektu ustawy dostosowawczej należy dołączyć projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy.

8. Projekt aktu normatywnego, przed skierowaniem do uzgodnienia lub zaopiniowania, opracowuje, pod względem prawnym i redakcyjnym, właściwa

w sprawach legislacji komórka organizacyjna sprawująca obsługę organu wnioskującego, co stwierdza swoim podpisem „za zgodność pod względem prawnym i redakcyjnym" kierownik tej komórki organizacyjnej.

§ 11. 1. Przed skierowaniem do uzgodnień organ wnioskujący przesyła Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projekt aktu normatywnego wraz z uzasadnieniem do zaopiniowania OSR, a w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji społecznych; przepis § 13 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

2. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów sporządza OSR, jeżeli Prezes Rady Ministrów powierzy dokonanie takiej oceny.

3. Organ wnioskujący zajmuje stanowisko, w przypadku:

1) zgłoszenia uwag przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w trybie, o którym mowa w ust. 1,
2) sporządzenia OSR przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w trybie, o którym mowa w ust. 2,

które wraz z uwagami zgłoszonymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów lub OSR sporządzoną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów dołącza do projektu aktu normatywnego kierowanego do uzgodnień.

§ 12. 1. Organ wnioskujący jest obowiązany uzgodnić projekt dokumentu rządowego z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a pod względem prawnym i formalnym – z Rządowym Centrum Legislacji.

2. Organ wnioskujący, kierujący do uzgodnień projekt ustawy lub projekt innego aktu normatywnego o szczególnej doniosłości społecznej, ekonomicznej lub prawnej, jest obowiązany wystąpić z wnioskiem do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Sekretarza Rady Ministrów albo Prezesa Rządowego Centrum Legislacji o skierowanie projektu do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów. W razie wyrażenia opinii przez Radę Legislacyjną, organ wnioskujący ma obowiązek odniesienia się do opinii Rady oraz dołączenia tej opinii do projektu aktu normatywnego kierowanego do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów oraz Radę Ministrów.

3. Organ wnioskujący, kierujący do uzgodnień projekt ustawy lub projekt innego aktu normatywnego, którego przepisy dotyczą funkcjonowania samorządu terytorialnego, jest obowiązany przekazać go Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Przepis ust. 2 zdanie drugie stosuje się odpowiednio. Szczegółowy tryb opiniowania dokumentów przekazanych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego określa regulamin pracy tej Komisji.

4. Jeżeli, na podstawie odrębnych przepisów, projekt dokumentu rządowego podlega zaopiniowaniu lub uzgodnieniu z organami albo podmiotami, których zakresu działania dotyczy projekt, obowiązek skierowania projektu do zaopiniowania lub uzgodnienia spoczywa na organie wnioskującym.

5. Organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu dokumentu rządowego, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie oraz przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne dokumentu, stopień jego złożoności oraz jego pilność, może zdecydować o skierowaniu projektu dokumentu do zaopiniowania przez inne organy administracji państwowej, organizacje społeczne oraz inne zainteresowane podmioty i instytucje.

§ 12a. Organ wnioskujący jest obowiązany przedstawić projekt dokumentu rządowego także właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu celem uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia, w przypadkach określonych w obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przepisach Unii Europejskiej.

§ 13. 1. Jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, organy administracji rządowej, do których został skierowany projekt dokumentu rządowego do uzgodnienia lub zaopiniowania, są obowiązane zająć stanowisko w wyznaczonym terminie, zgłaszając uwagi lub opinię na piśmie.

2. Termin, o którym mowa w ust. 1, ustala się, biorąc pod uwagę rodzaj i przedmiot dokumentu oraz pilność sprawy. Termin ten nie powinien być dłuższy niż 30 dni. Wyznaczenie terminu krótszego niż 7 dni, a dla projektów ustaw krótszego niż 14 dni, wymaga szczególnego uzasadnienia.

3. Niezajęcie stanowiska przez organ administracji rządowej w wyznaczonym terminie, dłuższym niż 7 dni, a dla projektów ustaw dłuższym niż 14 dni, jest równoznaczne z uzgodnieniem projektu.

4. Terminy określone w ust. 1–3 biegną od dnia doręczenia projektu.

§ 13a. 1. Jeżeli jest to uzasadnione terminami prac Rady Unii Europejskiej lub Komitetu Stałych Przedstawicieli, projekty dokumentów rządowych mogą być kierowane do uzgodnienia lub zaopiniowania również za pośrednictwem urządzeń teletransmisyjnych lub z wykorzystaniem elektronicznych nośników informacji, w miarę możliwości z wykorzystaniem bezpiecznego podpisu elektronicznego i znakowania czasem.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, organ wnioskujący wyznacza termin do zajęcia stanowiska, wynikający z terminów prac Rady Unii Europejskiej lub Komitetu Stałych Przedstawicieli.

3. Przepis ust. 1 stosuje się także do przekazywania stanowisk do projektów dokumentów kierowanych do uzgodnienia lub zaopiniowania w sposób określony w ust. 1.

Rozdział 3
Wyjaśnianie i usuwanie rozbieżności stanowisk oraz rozstrzyganie sporów

§ 14. 1. W uzasadnionych przypadkach, w celu właściwego przygotowania projektu dokumentu rządowego, organ wnioskujący organizuje międzyministerialne konferencje uzgodnieniowe, zwane dalej „konferencjami". W konferencji są obowiązani uczestniczyć przedstawiciele organu wnioskującego oraz organów administracji rządowej, które zgłosiły uwagi do projektu. Organ wnioskujący może zaprosić do udziału w konferencji przedstawicieli organów i innych podmiotów, o których mowa w § 12 ust. 4 i 5, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Przeprowadzenie konferencji jest obowiązkowe w przypadku zgłoszenia licznych uwag o charakterze merytorycznym przez organy i inne podmioty, o których mowa w § 12 ust. 2–5.

3. Organ wnioskujący może zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów, za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, o przeprowadzenie konferencji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Konferencji przewodniczy wówczas sekretarz lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W pozostałych przypadkach konferencji przewodniczy przedstawiciel organu wnioskującego.

4. Opierając się na wnioskach i ustaleniach przyjętych w czasie konferencji, organ wnioskujący dokonuje autopoprawek albo opracowuje nowy tekst projektu dokumentu rządowego lub sporządza protokół rozbieżności.

§ 15. 1. Jeżeli w postępowaniu uzgodnieniowym, mimo odbycia konferencji, nie zostały usunięte rozbieżności stanowisk, organ wnioskujący kieruje projekt dokumentu rządowego, wraz z protokołem rozbieżności, do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów. W takich przypadkach komitet nie jest związany ustaleniami postępowania uzgodnieniowego i może przejąć sprawę do prowadzenia, jako organ wnioskujący, w trybie określonym w ust. 2.

2. O wniesieniu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektu dokumentu rządowego, co do którego nie udało się usunąć rozbieżności stanowisk w toku prac stałego komitetu Rady Ministrów, decyduje przewodniczący komitetu. W takich przypadkach wniosek przewodniczącego komitetu o rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów wymaga szczegółowego omówienia nieusuniętych rozbieżności, ze wskazaniem ich przyczyn, przedstawienia stanowiska członków komitetu oraz sformułowania jednoznacznej propozycji rozstrzygnięcia sprawy przez Radę Ministrów.

3. W przypadkach, o których mowa w ust. 2, Rządowe Centrum Legislacji w porozumieniu z sekretarzem komitetu ustala, pod względem prawnym i formalnym, treść propozycji, którą Sekretarz Rady Ministrów przedstawia Radzie Ministrów do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia.

Rozdział 5
Wnoszenie projektów dokumentów rządowych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów

§ 19. 1. Projekty dokumentów rządowych podlegają, przed ich wniesieniem pod obrady Rady Ministrów, rozpatrzeniu przez stały komitet Rady Ministrów. Projekty dokumentów rządowych związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w tym projekty ustaw dostosowawczych, są rozpatrywane przez Komitet Europejski Rady Ministrów, a w przypadku gdy wywołują istotne skutki w zakresie prawa krajowego, budżetu państwa lub gospodarki, także przez stały komitet Rady Ministrów.

2. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, Prezes Rady Ministrów może wyrazić zgodę na wniesienie projektu dokumentu rządowego do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, bez jego uprzedniego rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów lub Komitet Europejski Rady Ministrów. W takich przypadkach stanowisko, rekomendację lub opinię przedstawia Radzie Ministrów przewodniczący komitetu lub członek Rady Ministrów wskazany przez Prezesa Rady Ministrów.

3. Projekty dokumentów rządowych związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, które mają być przekazane do instytucji i organów Unii Europejskiej lub Europejskiego Banku Centralnego, zgodnie z wymogami tych podmiotów w obcej wersji językowej, są wnoszone także w języku polskim.

§ 20. 1. Przed wniesieniem projektu aktu normatywnego do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, po rozpatrzeniu projektu w trybie określonym w § 19, organ wnioskujący, z zastrzeżeniem ust. 3, kieruje projekt do Rządowego Centrum Legislacji, w celu rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

2. Komisja Prawnicza bada i ocenia projekt pod względem prawnym i redakcyjnym, w tym ocenia zgodność przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa, zasadami techniki prawodawczej, opinią Rady Legislacyjnej oraz poprawność językową przepisów projektu. W wyniku prac Komisja Prawnicza ustala brzmienie projektu pod względem prawnym i redakcyjnym.

3. Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub upoważniony przez niego kierownik właściwej komórki organizacyjnej w Rządowym Centrum Legislacji może, w uzasadnionych przypadkach, na wniosek organu wnioskującego lub z własnej inicjatywy, zwolnić projekt aktu normatywnego z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

4. Prezes Rządowego Centrum Legislacji zwraca projekt organowi wnioskującemu, jeżeli projekt nie został uzgodniony lub nie odpowiada wymogom określonym w § 10.

§ 21. 1. Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub upoważniony przez niego kierownik właściwej komórki organizacyjnej w Rządowym Centrum Legislacji ustala skład Komisji Prawniczej, wskazując ministerstwa i urzędy centralne, których przedstawiciele z komórek prawnych mają obowiązek wziąć udział w posiedzeniu Komisji Prawniczej. Do udziału w pracach Komisji Prawniczej można zaprosić, w miarę potrzeby, przedstawicieli innych urzędów oraz instytucji.

2. Komisja obraduje pod przewodnictwem wyznaczonego przez Prezesa Rządowego Centrum Legislacji przedstawiciela tego Centrum.

3. Zagadnienia prawne, które wyłoniły się w trakcie rozpatrywania projektu, Komisja Prawnicza rozstrzyga w drodze uzgodnienia. W razie rozbieżności opinii przewodniczący może poddawać zagadnienie prawne pod głosowanie i rozstrzygnąć je, uwzględniając opinię popartą przez większość członków Komisji Prawniczej, z tym że zagadnienia prawne dotyczące zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, na wniosek przewodniczącego, rozstrzyga przedstawiciel Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

4. Z posiedzenia Komisji Prawniczej sporządza się protokół, obejmujący podstawowe jej ustalenia, do którego załącza się ustalony w wyniku prac Komisji Prawniczej tekst projektu aktu normatywnego. Projekt aktu normatywnego zgodny

z ustaleniami Komisji Prawniczej organ wnioskujący kieruje do Sekretarza Rady Ministrów w celu rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

§ 22. 1. Projekty dokumentów rządowych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów wnoszą, zgodnie z właściwością, członkowie Rady Ministrów oraz, z zastrzeżeniem ust. 2–4, stały komitet Rady Ministrów, Komitet Europejski Rady Ministrów. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, centralne organy administracji rządowej (kierownicy urzędów centralnych), pełnomocnicy Rządu i wojewodowie, zwani dalej „organami uprawnionymi".

2. Do projektów wnoszonych przez centralne organy administracji rządowej (kierowników urzędów centralnych) nadzorowane przez ministra oraz przez wojewodów stosuje się odpowiednio § 6 ust. 3 zdanie pierwsze.

3. Pełnomocnicy Rządu są uprawnieni do wnoszenia projektów dokumentów rządowych, jeżeli Rada Ministrów, ustanawiając pełnomocnika, na podstawie odrębnych przepisów, nie postanowi inaczej.

4. Jeżeli, na podstawie odrębnych przepisów, Rada Ministrów rozpatruje i rozstrzyga określone sprawy na wniosek podmiotu innego niż określony w ust. 1–3, podmiot ten wnosi projekt dokumentu rządowego po porozumieniu z ministrem wskazanym przez Prezesa Rady Ministrów.

§ 23. 1. Organ uprawniony wnosi projekt dokumentu rządowego za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów.

2. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów prowadzi rejestr dokumentów rządowych wniesionych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Prowadzenie rejestru nadzoruje Sekretarz Rady Ministrów.

§ 24. 1. Sekretarz Rady Ministrów przekazuje członkom Rady Ministrów oraz stałym uczestnikom posiedzeń Rady Ministrów wniesione projekty dokumentów rządowych, nie później niż 7 dni przed datą posiedzenia, na którym mają one zostać rozpatrzone. W uzasadnionych przypadkach, gdy waga lub pilność sprawy wymagają jej niezwłocznego rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów albo jest to uzasadnione terminami prac Rady Unii Europejskiej lub Komitetu Stałych Przedstawicieli, termin ten, za zgodą Prezesa Rady Ministrów, może zostać skrócony.

2. Sekretarz Rady Ministrów może wystąpić do organu uprawnionego o usunięcie braków formalnych wniesionego projektu dokumentu rządowego lub o jego uzupełnienie w terminie 14 dni.

3. W razie gdy projekt dokumentu rządowego:

1) nie odpowiada wymaganiom określonym w uchwale, a w szczególności nie dołączono do niego:

a) protokołu rozbieżności,
b) ustosunkowania się organu wnioskującego do zgłoszonych uwag, lub opinii organów lub podmiotów, którym projekt dokumentu rządowego był przekazany, zgodnie z wymogami określonymi w § 12 ust. 2–5,
c) informacji o przeprowadzeniu konferencji,
d) informacji o wyrażeniu zgody na zwolnienie dokumentu z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą,
e) opinii Komitetu, o której mowa w § 16 ust. 2,
f) zgłoszeń podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa oraz informacji o kolejności wniesienia tych zgłoszeń lub informacji o ich braku,

2) nie został uzupełniony bądź nie zostały usunięte występujące w nim braki formalne – w terminie, o którym mowa w ust. 2

– projekt dokumentu rządowego nie podlega rozpatrzeniu przez Radę Ministrów, a Sekretarz Rady Ministrów zwraca ten projekt organowi wnioskującemu, z zastrzeżeniem ust. 4.

4. W uzasadnionych przypadkach projekt dokumentu rządowego niespełniający wymagań, o których mowa w ust. 3, może zostać rozpatrzony na posiedzeniu Rady Ministrów wyłącznie za zgodą Prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii członków Rady Ministrów wyrażonej na posiedzeniu Rady Ministrów, na którym projekt ten będzie rozpatrywany.

5. Przepisy ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio do projektów dokumentów rządowych rozpatrywanych przez Komitet Europejski Rady Ministrów lub stały komitet Rady Ministrów.

§ 25. 1. Wniosek o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez Radę Ministrów powinien, w sposób możliwie zwięzły, określać jego przedmiot, istotę i cel proponowanego rozstrzygnięcia, informację o zakresie i wynikach przeprowadzonego postępowania uzgadniającego oraz, zależnie od rodzaju dokumentu, przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne oraz inne okoliczności mające istotny wpływ na podjęcie rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów.

2. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, organ uprawniony załącza pełny tekst projektu dokumentu rządowego, opinie, analizy i inne materiały wymagane lub niezbędne ze względu na charakter sprawy i rodzaj dokumentu.

Rozdział 8
Realizacja obowiązków Rządu wobec Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

§ 43. 1. Rada Ministrów, członkowie Rady Ministrów oraz inne właściwe organy administracji rządowej rzetelnie i terminowo wypełniają obowiązki wobec Sejmu i Senatu, wynikające z ustaw oraz regulaminów Sejmu i Senatu.

2. Organy administracji rządowej, każdy w zakresie swojej właściwości, są obowiązane współdziałać w celu realizacji obowiązków Rządu wobec Sejmu i Senatu, w szczególności udzielać, w niezbędnym zakresie, pomocy i informacji osobom reprezentującym Rząd lub członków Rady Ministrów przed Sejmem i Senatem.

§ 44. 1. Koordynację realizacji obowiązków Rządu wobec Sejmu i Senatu oraz uczestnictwa przedstawicieli Rządu w pracach parlamentarnych zapewnia Sekretarz do Spraw Parlamentarnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zwany dalej „Sekretarzem do Spraw Parlamentarnych", który realizuje powierzone mu zadania przy pomocy właściwej w sprawach parlamentarnych komórki organizacyjnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Funkcję Sekretarza do Spraw Parlamentarnych pełni sekretarz lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów urzędnik w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

2. Do zadań Sekretarza do Spraw Parlamentarnych należy w szczególności czuwanie nad terminową realizacją obowiązków Rządu wobec Sejmu i Senatu, przygotowaniem i przedstawianiem stanowiska Rządu, a także zapewnieniem właściwego przedstawicielstwa i reprezentacji Rządu w pracach parlamentarnych.

§ 45. 1. Ministrowie i centralne organy administracji rządowej (kierownicy urzędów centralnych) są obowiązani wskazać sekretarza lub podsekretarza stanu odpowiedzialnego za bieżącą koordynację spraw parlamentarnych w ministerstwie lub urzędzie centralnym, chyba że koordynację tych spraw zapewniają osobiście. Kierownicy urzędów centralnych, którzy nie mają zastępcy w randze podsekretarza stanu, koordynację spraw parlamentarnych sprawują osobiście.

2. Do zadań sekretarza lub podsekretarza stanu, o którym mowa w ust. 1, należy w szczególności: czuwanie nad właściwą realizacją obowiązków wobec Sejmu i Senatu w obrębie ministerstwa lub urzędu centralnego, bieżąca obserwacja i analiza przebiegu prac parlamentarnych w sprawach dotyczących zakresu działania ministra lub centralnego organu administracji państwowej (kierownika urzędu centralnego), a ponadto współdziałanie z Sekretarzem do Spraw Parlamentarnych.

§ 46. Podejmując uchwałę o skierowaniu projektu ustawy lub innego dokumentu rządowego do Sejmu, Rada Ministrów udziela jednocześnie upoważnienia do jej reprezentowania w toku prac parlamentarnych członkowi Rady Ministrów, zgodnie z właściwością.

§ 47. 1. Członkowie Rady Ministrów i inne organy oraz osoby upoważnione, zgodnie z ustawą, do reprezentowania Rządu przed Sejmem i Senatem, zwani dalej „przedstawicielami Rządu", biorą udział w pracach parlamentarnych i, w granicach udzielonych im upoważnień, przedstawiają stanowisko Rady Ministrów oraz prezentują opinie, udzielają wyjaśnień, zgłaszają wnioski, jak również podejmują inne czynności wymagane ze względu na charakter sprawy oraz obowiązujący tryb postępowania, zgodnie ze stanowiskiem Rządu.

2. Przedstawiciele Rządu mogą w Sejmie i w Senacie zgłaszać, bez odrębnego upoważnienia, propozycje zmian w rządowych projektach ustaw lub innych dokumentach rządowych, jeżeli są one uzasadnione ze względów legislacyjnych lub redakcyjnych.

3. Merytoryczne zmiany stanowiska Rady Ministrów wyrażonego w dokumencie rządowym wymagają odrębnego upoważnienia Rady Ministrów, udzielonego, stosownie do stanu prac nad dokumentem i jego rodzaju, jednocześnie z przyjęciem przez Radę Ministrów autopoprawki do dokumentu rządowego lub przyjęciem przez Radę Ministrów stanowiska wpisanego do protokołu ustaleń posiedzenia Rady Ministrów.

4. Jeżeli przedstawiciel Rządu w toku prac parlamentarnych stwierdzi, że zachodzi potrzeba zmiany lub uzupełnienia stanowiska Rządu wyrażonego w dokumencie, zawiadamia o tym niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów, za pośrednictwem Sekretarza do Spraw Parlamentarnych.

5. Autopoprawki do dokumentów rządowych podlegają opracowaniu, uzgodnieniu i rozpatrzeniu w trybie przewidzianym dla dokumentów rządowych.

§ 48. 1. Jeżeli jest to niezbędne z uwagi na charakter rozpatrywanej sprawy, w szczególności gdy dokument rządowy dotyczy zakresu działania kilku ministrów albo innych organów administracji rządowej, w pracach parlamentarnych, poza przedstawicielem Rządu, powinni, na zaproszenie właściwych organów Sejmu i Senatu, brać udział właściwi ministrowie lub inne organy albo ich przedstawiciele. Na żądanie właściwych organów Sejmu i Senatu mogą oni, w uzgodnieniu z przedstawicielem Rządu, udzielać wyjaśnień i informacji oraz przedstawiać opinie w zakresie swojej właściwości.

2. Pisma, dokumenty i inne materiały rządowe dotyczące prac parlamentarnych nad dokumentem rządowym są przekazywane do Sejmu i Senatu wyłącznie za pośrednictwem lub za zgodą przedstawiciela Rządu. Ich kopie są przekazywane Sekretarzowi do Spraw Parlamentarnych.

§ 48a. Jeżeli organy Sejmu lub Senatu zwrócą się do ministra lub innego organu (urzędu) administracji rządowej o przedstawienie informacji, wyjaśnień, odpowiedzi, opinii lub innego materiału w sprawie należącej do właściwości innego ministra lub w której inny minister jest przedstawicielem Rządu, materiały te są przekazywane odpowiednio po uzgodnieniu z właściwym ministrem (przedstawicielem Rządu). Uzgodnieniu podlegają w szczególności kwestie dotyczące terminu i sposobu zaznajomienia się właściwego ministra (przedstawiciela Rządu) z materiałami i ewentualnego zgłoszenia uwag, jak również sposobu i trybu przedstawienia tych materiałów organom Sejmu lub Senatu. W razie braku uzgodnienia – sprawę należy przedstawić Prezesowi Rady Ministrów za pośrednictwem Sekretarza do Spraw Parlamentarnych.

§ 49. 1. Przedstawiciele Rządu mogą w toku prac parlamentarnych, bez odrębnego upoważnienia, popierać (nie zgłaszać zastrzeżeń) propozycje zmian lub uzupełnień dokumentu rządowego, jeżeli nie są one sprzeczne z tym dokumentem i nie powodują dodatkowych skutków dla budżetu państwa.

2. Jeżeli przedstawiciel Rządu w toku prac parlamentarnych stwierdzi, że zachodzi obawa podjęcia rozstrzygnięć sprzecznych ze stanowiskiem Rządu wyrażonym w dokumencie rządowym lub pociągających za sobą dodatkowe skutki finansowe dla budżetu państwa, zawiadamia o tym niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów, za pośrednictwem Sekretarza do Spraw Parlamentarnych, przedstawiając jednocześnie własną ocenę oraz wnioski co do potrzeby podtrzymania, zmiany lub uzupełnienia w tym zakresie stanowiska Rządu. Przepisy § 47 ust. 3 i 5 stosuje się odpowiednio.

§ 50. 1. Sekretarz do Spraw Parlamentarnych niezwłocznie kieruje, z zastrzeżeniem ust. 1a, przekazany Radzie Ministrów, pozarządowy projekt ustawy do członka Rządu lub innego organu właściwego do opracowania projektu stanowiska Rządu, zawiadamiając o tym Sekretarza Rady Ministrów oraz sekretarza stałego komitetu Rady Ministrów.

1a. Projekt stanowiska Rządu do pozarządowego projektu ustawy ustanawiającego program wieloletni zgodnie z odrębnymi przepisami jest opracowywany przez właściwego ministra po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu.

2. Do projektu stanowiska Rządu może zostać dołączona ocena skutków regulacji pozarządowego projektu ustawy.

3. Jeżeli właściwy organ stwierdzi, że przygotowanie stanowiska Rządu wobec pozarządowego projektu ustawy jest niecelowe, w szczególności jeżeli Rząd skierował albo powinien skierować do Sejmu własny projekt ustawy, powiadamia o tym niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Sekretarza do Spraw Parlamentarnych.

4. Projekt stanowiska Rządu do pozarządowego projektu ustawy może być skierowany do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów. Przepis § 12 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

§ 51. 1. Członkowie Rady Ministrów udzielają odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w trybie i na zasadach określonych w przepisach konstytucyjnych oraz w Regulaminie Sejmu.

2. Członkowie Rady Ministrów są obowiązani udzielać odpowiedzi na oświadczenia senatorów, o których mowa w Regulaminie Senatu.

§ 52. Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się odpowiednio do:

1) zajmowania przez Rząd stanowiska wobec uchwał Sejmu i Senatu oraz podejmowanych przez Sejm i Senat apeli, rezolucji, dezyderatów oraz opinii,
2) postępowania z informacjami, sprawozdaniami i innymi dokumentami przedstawianymi przez Radę Ministrów na żądanie Sejmu i Senatu.

ANEKS II.3.

Lista podmiotów, które zwróciły się o spotkanie z Ministrem właściwym w sprawie polityki lekowej oraz pracownikami Departamentu Polityki Lekowej i Farmacji, zgodnie z procedurą przyjmowania klientów zewnętrznych

REJESTR WNIOSKÓW O SPOTKANIE

Data wpływu	Podmiot wnoszący o spotkanie	Wyznaczona data spotkania	Czy spotkanie się odbyło TAK/NIE	Uwagi
08-04-2008	Lex Specialis	9.09 o 9.30	tak	
30.06.2008	Solvay Pharma Polska Sp. z o.o.	9.09 o 10.00	tak	
24-06-2008	Boehringer Ingelheim Marketing Sp. z o.o	10.09 o 15.00	tak	
03-07-2008	Novartis Poland Sp. Z o.o.	10.09 o 15.30	tak	
24-04-2008	Nutricia Polska Sp. z o.o.	11.09 o 9.30	tak	
29-04-2008	Shire Human Genetic Therapies	11.09 o 10.00	tak	
29-04-2008	GlaxoSmithKline Pharmaceuticals S.A.	15.09 o 15.00	tak	
11-07-2008	GlaxoSmithKline Pharmaceuticals S.A.	15.09 o 15.30	tak	
05-05-2008	Polska Izba Przemysłu Farmaceutycznego I Wyrobów Medycznych POLFARMED	16.09 o 9.30	tak	
06-05-2008	Merck Sp. Z o.o.	16.09 o 10.00	tak	
06-05-2008	Polfa Tarchomin	17.09 o 15.00	nie	odwołane
05-06-2008	Amerykańska Izba Handlowa	17.09 o 15.30	tak	
08-07-2008	Astra Zeneca Pharma Poland Sp. Z o.o.	22.09 o 15.00		
09-05-2008	Pfizer Polska Sp. Z o.o.	22.09 o 15.30		
09-05-2008	Związek Pracodawców Innowacyjnych Firm Farmaceutycznych INFARMA	23.09 o 15.30		
12-05-2008	Temapharm	23.09 o 15.00		
14-05-2008	Skamex Company Ltd.	25.09 o 9.30		
15-05-2008	Centrum Informacji o Leku	25.09 o 10.00		
19-05-2008	Ratiopharm Polska Sp. Z o.o.	29.09 o 15.00		
23-06-2008	Polski Związek Pracodawców Przemysłu Farmaceutycznego Producenci Leków PL	29.09 o 15.30		

ANEKS III.1.

Dział II Postępowanie w Sejmie, Rozdziały 1, 1a, 2, 3, 4, 5a, 6 i 14 Regulaminu Sejmu RP

UCHWAŁA
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 30 lipca 1992 r.
REGULAMIN SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dział II
Postępowanie w Sejmie

Rozdział 1
Postępowanie z projektami ustaw i uchwał

Art. 32

1. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów, a także grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.
2. Poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Art. 33

Projekt uchwały Sejmu może być, z zastrzeżeniem art. 203, wniesiony przez Prezydium Sejmu, komisję sejmową lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Art. 34

1. Projekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu; wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem.
2. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:
   1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
   2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
   3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
   4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
   5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
   6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,

7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

3. Uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgania takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.
4. Do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych.
4a. Do uzasadnienia projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, o której mowa w art. 95a, wniesionego przez Radę Ministrów dołącza się projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy.
4b. Rada Ministrów przesyła wraz z wniesionym przez siebie projektem ustawy zgłoszenia podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414), dołączając jednocześnie informację o kolejności wniesienia tych zgłoszeń.
5. *uchylony*
6. Marszałek Sejmu może zażądać dołączenia uzasadnienia do projektu uchwały, jeżeli nakłada ona na określone podmioty obowiązki.
7. Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy lub uchwały, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2 i 3.
8. Projekty ustaw i uchwał, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej, która może większością 3/5 głosów zaopiniować projekt jako niedopuszczalny.
9. Marszałek Sejmu po otrzymaniu projektu ustawy, z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Prezydenta oraz Radę Ministrów, przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej.
10. *uchylony*

Art. 35

1. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie projektów ustaw, uchwał, kalendarza prac w Sejmie, o którym mowa w art. 148b ust. 2, a także opinii Komisji do Spraw Unii Europejskiej, z zastrzeżeniem ust. 1a, oraz doręczenie ich posłom.

1a. Na wniosek Komisji do Spraw Unii Europejskiej Marszałek Sejmu zarządza drukowanie jej opinii uchwalonych na posiedzeniu zamkniętym.

2. Marszałek Sejmu przesyła wniesione projekty ustaw i uchwał Prezydentowi, Marszałkowi Senatu i Prezesowi Rady Ministrów.

Art. 36

1. Rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach, a uchwał – w dwóch czytaniach.
2. Wnioskodawca do czasu zakończenia drugiego czytania może wycofać wniesiony przez siebie projekt.
3. Projekt poselski uważa się również za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 15 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem.
4. Do czasu zakończenia drugiego czytania wnioskodawca może wnosić poprawki do zgłoszonego przez siebie projektu.
5. Do poprawek wnoszonych przez wnioskodawcę projektu stosuje się odpowiednio przepisy art. 34 ust. 2 i 3.
6. Rozpatrywanie ustaw (uchwał), których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, obejmuje zasięganie opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.
7. Organizacje samorządowe, o których mowa w ust. 6, mają prawo, w ciągu 14 dni od otrzymania projektu ustawy (uchwały), do przedstawienia opinii.
8. Opinie przekazywane w terminie, o którym mowa w ust. 7, dostarcza się odpowiednio członkom komisji sejmowych bądź wszystkim posłom.
9. Przedstawiciele samorządów mają prawo do zaprezentowania opinii na posiedzeniu komisji sejmowych.

Art. 37

1. Pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji.
2. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorzą-

du terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

3. Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu również inne niż określone w ust. 2 projekty ustaw, a także projekty uchwał Sejmu, jeżeli przemawiają za tym ważne względy.
4. Pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej.

Art. 38

O posiedzeniu komisji, na którym odbywać się ma pierwsze czytanie, zawiadamia się wszystkich posłów; każdy poseł może wziąć udział w tym posiedzeniu albo pisemnie zgłosić uwagi lub propozycje poprawek.

Art. 39

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy (uchwały) obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy.
2. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości.
3. Sejm, kierując projekt do komisji, może wyznaczyć im również termin przedstawienia sprawozdania.

Art. 40

1. Projekty ustaw (uchwał) kieruje się do właściwych komisji.
2. Komisje, do których skierowany został do rozpatrzenia projekt, obradują nad nim wspólnie; komisje te mogą zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części.
3. Komisje, na wniosek prezydiów, ustalają tok prac nad projektem.

Art. 41

1. Do szczegółowego rozpatrzenia projektu komisje mogą powołać podkomisję.
2. Podkomisja przedstawia komisjom sprawozdanie o rozpatrzonym projekcie.

Art. 42

1. Przy rozpatrywaniu projektów ustaw (uchwał) komisje i podkomisja biorą pod uwagę opinie przedstawione przez inne komisje sejmowe i posłów; komisje i podkomisja mogą wysłuchiwać także opinii zaproszonych ekspertów.
2. W posiedzeniach komisji i podkomisji jest obowiązany uczestniczyć upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy.
3. Komisje mogą przekazać sprawę redakcyjnego opracowania przyjętych poprawek prezydiom lub powołanemu w tym celu zespołowi poselskiemu, które przedstawiają komisji do zatwierdzenia wyniki swych prac.
4. W sprawach dotyczących zgodności przepisów rozpatrywanych projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej zasięganie opinii Komitetu Integracji Europejskiej jest obowiązkowe. Termin przedstawienia opinii przez Komitet określa komisja.
5. Marszałek Sejmu, na wniosek komisji, może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tych zmian; wniesiony projekt Marszałek Sejmu kieruje wprost do komisji.

Art. 43

1. Komisje, do których skierowany został projekt ustawy (uchwały), przedstawiają Sejmowi wspólne sprawozdanie o tym projekcie; sprawozdanie określa stanowisko komisji w odniesieniu do projektu. Do sprawozdania dołącza się opinię, o której mowa w art. 42 ust. 4.
2. W sprawozdaniu komisje przedstawiają wniosek o:
   1) przyjęcie projektu bez poprawek,
   2) przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu,
   3) odrzucenie projektu.
3. Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy; wnioski mniejszości są

traktowane w głosowaniu jak inne poprawki. Do wniosków mniejszości stosuje się odpowiednio art. 42 ust. 4.

4. [1)] Jeżeli komisje przedstawiają w sprawozdaniu wniosek o odrzucenie projektu, w sprawozdaniu nie zamieszcza się wniosków mniejszości i wniosków Komisji Ustawodawczej, o których mowa w art. 83 ust. 2.
5. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie sprawozdań komisji oraz doręczenie ich posłom.
6. Na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie komisji przedstawia wybrany z ich składu poseł sprawozdawca, który w szczególności informuje o proponowanych przez komisję i przez poszczególnych posłów zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nieprzyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz motywach ich odrzucenia; sprawozdawca informuje także o wnioskach mniejszości.
7. Poseł sprawozdawca nie może w swoim sprawozdaniu przedstawiać innych wniosków niż zamieszczone w sprawozdaniu komisji.

Art. 44

1. [2)]Drugie czytanie obejmuje:
   1) przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy,
   2) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków.

1. [3)] Drugie czytanie obejmuje:
   1) przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy oraz w przypadku, o którym mowa w art. 47 ust. 2 pkt 2, sprawozdania poprawionego,
   2) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków, z zastrzeżeniem art. 46.

2. [2)] Poprawki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, po ustnym zgłoszeniu przedstawia się Marszałkowi Sejmu na piśmie w odpowiedniej formie.

2. [3)] Poprawki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, po ustnym zgłoszeniu przedstawia się na piśmie Marszałkowi Sejmu. Poprawki powinny zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu ustawy.

[1)] Ma zastosowanie do projektów, co do których pierwsze czytanie odbyło się począwszy od dnia 13 marca 2002 r., stosownie do art. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lutego 2002 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski Nr 9, poz. 162), która weszła w życie z dniem 13 marca 2002 r.

[2)] W tym brzmieniu ma zastosowanie do projektów, co do których pierwsze czytanie odbyło się przed dniem 13 marca 2002 r., stosownie do art. 2 uchwały, o której mowa w przypisie 1.

[3)] W tym brzmieniu ma zastosowanie do projektów, co do których pierwsze czytanie odbyło się począwszy od dnia 13 marca 2002 r., stosownie do art. 2 uchwały, o której mowa w przypisie 1.

3. Drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej.

Art. 45

1. Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w czasie drugiego czytania przysługuje wnioskodawcy, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu – w imieniu klubu, przedstawicielowi porozumienia, o którym mowa w art. 8 ust. 5, jeżeli reprezentuje ono co najmniej 15 posłów oraz Radzie Ministrów.
2. Do zgłoszenia w czasie drugiego czytania wniosku o odrzucenie projektu ustawy stosuje się odpowiednio ust. 1.

Art. 46[1)]

1. W przypadku, o którym mowa w art. 43 ust. 2 pkt 3, na posiedzeniu Sejmu przedstawiane jest sprawozdanie komisji o projekcie ustawy, a następnie przeprowadza się debatę bez prawa zgłaszania poprawek i wniosków.
2. Jeżeli Sejm odrzuci przedstawiony w sprawozdaniu komisji wniosek o odrzucenie projektu, projekt kieruje się do komisji, które rozpatrywały projekt, w celu ponownego rozpatrzenia. Przepisy art. 40–43 stosuje się odpowiednio.

Art. 47

1. [2)] W razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, chyba że Sejm postanowi inaczej. Do poprawek i wniosków stosuje się odpowiednio art. 42 ust. 4.
1. [3)] Projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, w razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków, o ile Sejm nie postanowi inaczej, lub w celu sporządzenia poprawionego sprawozdania, o którym mowa w ust. 2 pkt 2. Do poprawek i wniosków stosuje się odpowiednio art. 42 ust. 4.
2. [2)] Komisje, po rozpatrzeniu z udziałem wnioskodawców zgłoszonych poprawek i wniosków, przedkładają Sejmowi dodatkowe sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o ich przyjęcie lub odrzucenie; przepis art. 43 ust. 6 stosuje się odpowiednio.
2. [3)] Komisje:
   1) po rozpatrzeniu z udziałem wnioskodawców zgłoszonych poprawek i wniosków, przedkładają Sejmowi dodatkowe sprawozdanie, w któ-

rym przedstawiają wniosek o ich przyjęcie lub odrzucenie; przepisy art. 43 ust. 6 stosuje się odpowiednio, albo

2) kierując się przeprowadzoną dotychczas debatą, zgłoszonymi poprawkami i wnioskami, wnioskami Komisji Ustawodawczej, wnioskami mniejszości, przedkładają Sejmowi poprawione sprawozdanie w formie tekstu jednolitego projektu. Do poprawionego sprawozdania przepisy art. 43 ust. 1, 3 i 5–7 stosuje się odpowiednio.

3. [1)] Poprawione sprawozdanie sporządza się w wyniku ponownego skierowania sprawozdania, o którym mowa w art. 43 ust. 1, przez Prezydium Sejmu do komisji, które rozpatrywały projekt. Poprawione sprawozdanie może być również sporządzone na zaakceptowany przez Prezydium Sejmu wniosek komisji, do których projekt został skierowany w trybie ust. 1.

4. [2)] W razie nieobecności wnioskodawcy komisja może nie rozpatrywać zgłoszonej przez niego poprawki.

4. [3)] W przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, komisja może nie rozpatrywać poprawki zgłoszonej przez wnioskodawcę w razie nieobecności wnioskodawcy lub jeżeli poprawka nie spełnia wymagań, o których mowa w art. 44 ust. 2.

5. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie dodatkowego sprawozdania komisji.

6. Rozpatrzenie przez Sejm sprawozdania, o którym mowa w ust. 2, odbywa się po jego doręczeniu posłom.

Art. 48

Trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie, jeżeli w drugim czytaniu projekt nie został skierowany ponownie do komisji.

Art. 49

Trzecie czytanie projektu obejmuje:

1. przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania,
2. głosowanie.

Art. 49a

Przyjęcie poprawki albo wniosku mniejszości do projektu ustawy o zmianie Konstytucji następuje większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 50

1. Porządek głosowania jest następujący:
   1) głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości, jeżeli wniosek taki został postawiony,
   2) głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach,
   3) głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisje, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek.
2. Marszałek Sejmu ustala porządek głosowania projektów uchwał i poprawek do nich.
3. Marszałek Sejmu może z własnej inicjatywy odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji w formie pisemnej.
4. Marszałek Sejmu może odroczyć głosowanie nad całością projektu ustawy na czas potrzebny do stwierdzenia, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami.
5. Marszałek Sejmu kieruje projekt, o którym mowa w ust. 4, do komisji, które go rozpatrywały, lub do Komisji Ustawodawczej w celu przedstawienia opinii, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami. Opinia zawiera również stanowisko komisji w sprawie przyjęcia albo odrzucenia projektu ustawy przez Sejm.
6. Sejm może postanowić poddanie projektu ustawy pod głosowanie w całości, łącznie z poprawkami, jeżeli nie zgłoszono w tym zakresie sprzeciwu.

Art. 51

1. Sejm w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami ustaw oraz uchwał przez:
   1) przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu,
   2) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji,
   3) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji.

Art. 52

1. Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi potwierdzony swoim podpisem tekst uchwalonej przez Sejm ustawy.
2. Tekst ustawy, o którym mowa w ust. 1, dostarcza się posłom.

Art. 53

1. O powziętych przez Sejm uchwałach Marszałek Sejmu zawiadamia Prezydenta, Marszałka Senatu i Prezesa Rady Ministrów oraz przesyła im podpisane przez siebie teksty uchwał.
2. Prezes Rady Ministrów zarządza ogłoszenie uchwały Sejmu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski", jeżeli Marszałek Sejmu tak postanowi.

Art. 54

1. Uchwałę Senatu zawierającą poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm albo odrzucającą ustawę w całości Marszałek Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez komisje, które projekt ustawy rozpatrywały. Do poprawek Senatu stosuje się odpowiednio art. 42 ust. 1 oraz 4.
2. Do udziału w posiedzeniu, na którym jest rozpatrywana uchwała Senatu, komisje zapraszają senatora sprawozdawcę reprezentującego komisje Senatu, które omawianą ustawę rozpatrywały. Przewodniczący posiedzenia udziela głosu senatorowi sprawozdawcy, na jego wniosek, poza kolejnością wystąpień. Nieobecność senatora sprawozdawcy nie wstrzymuje rozpatrzenia uchwały.
3. Komisje po rozpatrzeniu uchwały Senatu przedkładają Sejmowi sprawozdanie. W sprawozdaniu tym komisje przedstawiają wniosek o odrzucenie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu bądź o odrzucenie albo przyjęcie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości.
4. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie uchwały Senatu i sprawozdania komisji oraz doręczenie ich posłom.
5. Rozpatrzenie sprawozdania komisji przez Sejm może odbyć się nie wcześniej niż trzeciego dnia od doręczenia posłom tego sprawozdania, chyba że Sejm postanowi inaczej.
6. Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek, chyba że ze sprawozdania komisji wynika celowość głosowania łącznego nad częścią lub całością poprawek zawartych w uchwale Senatu.
7. Uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.
8. Sejm, na wniosek Marszałka Sejmu, może rozpatrzyć poprawki zawarte w uchwale Senatu bez uprzedniego skierowania jej do komisji.

Art. 55

Marszałek Sejmu informuje Sejm o uchwałach Senatu przyjmujących bez zmian ustawę uchwaloną przez Sejm oraz o ustawach uchwalonych przez Sejm, co do których Senat nie podjął uchwały.

Art. 56

Niezwłocznie po ustaleniu tekstu ustawy w wyniku rozpatrzenia uchwały Senatu albo po uzyskaniu informacji o przyjęciu ustawy przez Senat bądź po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały Senatu Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi tekst ustawy, potwierdzony swoim podpisem.

Art. 57

1. Wystąpienie Prezydenta o przedstawienie opinii w sprawie ustawy, której poszczególne przepisy Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją, Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które rozpatrywały projekt ustawy przed uchwaleniem jej przez Sejm, przekazując im jednocześnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący tej ustawy, wraz z uzasadnieniem.
2. Komisje, nie później niż w ciągu 14 dni od dnia skierowania pisma Prezydenta do komisji, przedstawiają Marszałkowi Sejmu stanowisko co do celowości zwrócenia ustawy Sejmowi albo podpisania jej przez Prezydenta z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją.
3. Marszałek Sejmu może ustalić krótszy termin przedstawienia stanowiska komisji.

Art. 58

1. Usunięciem niezgodności, w wypadku zwrócenia ustawy Sejmowi przez Prezydenta, jest uchwalenie tekstu odpowiednich zmian przepisów, które Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją, z zachowaniem ich dotychczasowego zakresu przedmiotowego.
2. Usunięcie niezgodności może dotyczyć również niezbędnych zmian redakcyjnych mających na celu dostosowanie innych przepisów ustawy do przepisów zmienionych z zachowaniem zakresu, o którym mowa w ust. 1.

Art. 59

1. Zwróconą ustawę Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które rozpatrywały jej projekt przed uchwaleniem przez Sejm; Marszałek Sejmu może wyznaczyć komisjom termin przedstawienia sprawozdania.
2. Pierwsze posiedzenie komisji obejmuje przedstawienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz wystąpienia Prezydenta w sprawie zwrócenia ustawy Sejmowi, a także debatę w sprawie założeń koniecznych zmian

w ustawie; do udziału w tym posiedzeniu komisje zapraszają również przedstawiciela Prezydenta.
3. Sprawozdanie komisji obejmuje propozycje tekstu zmian zwróconej ustawy oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia w rozumieniu art. 58.
4. W sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy art. 38, 40, 41, 42 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 43.

Art. 60

1. W debacie nad sprawozdaniem komisji niedopuszczalne jest zgłaszanie poprawek wykraczających poza zakres, o którym mowa w art. 58.
2. W sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy art. 44–49.

Art. 61

1. Porządek głosowania jest następujący:
   1. głosowanie poszczególnych poprawek do zmian,
   2. głosowanie tekstu zmian w całości, z uwzględnieniem przyjętych poprawek.
2. Marszałek Sejmu odmawia poddania pod głosowanie poprawek wykraczających poza zakres określony w art. 58.
3. Przed podjęciem decyzji, o której mowa w ust. 2, Marszałek Sejmu może zasięgnąć opinii Komisji Ustawodawczej.
4. W sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy art. 50 ust. 3–6.

Art. 62

1. Marszałek Sejmu przesyła Marszałkowi Senatu i Prezydentowi uchwałę Sejmu w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia w rozumieniu art. 58.
2. W sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy art. 52, 54 i 55.

Art. 63

1. Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi tekst ustawy ze wskazaniem zmian wynikających z usunięcia niezgodności, ustalonych w wyniku rozpatrzenia jej przez Sejm i Senat, oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia w rozumieniu art. 58.
2. W sprawach nieuregulowanych stosuje się przepis art. 56.

Art. 64

1. Ustawę, której podpisania Prezydent odmówił, przekazując ją wraz z umotywowanym wnioskiem Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które rozpatrywały projekt ustawy przed uchwaleniem jej przez Sejm.

2. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie wniosku Prezydenta, o którym mowa w ust. 1, i doręczenie go posłom.
3. Po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta komisje, do których wniosek ten został skierowany, przedkładają Sejmowi sprawozdanie. W sprawozdaniu tym komisje przedstawiają wniosek o ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym bądź wniosek przeciwny.
4. Na posiedzeniu Sejmu przedstawiciel Prezydenta, w jego imieniu, przedstawia motywację wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm, a następnie poseł sprawozdawca przedstawia stanowisko komisji.
5. O ponownym uchwaleniu przez Sejm ustawy w brzmieniu dotychczasowym, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Marszałek Sejmu powiadamia niezwłocznie Prezydenta.
6. Jeżeli Sejm ponownie nie uchwali ustawy w brzmieniu dotychczasowym, postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu.

Art. 65

1. Sejm rozpatruje wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego przedstawiony przez podmioty wskazane w ustawie.
2. Wniosek o przeprowadzenie referendum przedstawiciel lub pełnomocnik wnioskodawcy składa na ręce Marszałka Sejmu.
3. Sejm może postanowić o poddaniu określonej sprawy pod referendum z własnej inicjatywy na wniosek złożony przez Prezydium Sejmu, komisję sejmową lub co najmniej 69 posłów; art. 34 ust. 1 stosuje się odpowiednio; do wniosku dołącza się uzasadnienie.
4. Marszałek Sejmu kieruje wniosek na posiedzenie Sejmu; art. 37 ust. 2 stosuje się odpowiednio.
5. Przedstawiciel lub pełnomocnik wnioskodawcy na posiedzeniu Sejmu uzasadnia wniosek i odpowiada na pytania posłów, a także ma prawo uczestniczenia w posiedzeniach komisji, o której mowa w art. 66 ust. 3.

Art. 66

1. Rozpatrzenie wniosku obejmuje jego uzasadnienie przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debatę.
2. Po rozpatrzeniu wniosku Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów podejmuje uchwałę w sprawie jego przyjęcia; niepodjęcie uchwały w sprawie przyjęcia wniosku oznacza jego nieuwzględnienie.
3. W razie przyjęcia wniosku Sejm kieruje go do Komisji Ustawodawczej w celu przygotowania i przedstawienia projektu uchwały o przeprowadzeniu referendum.

Art. 67

1. Projekt uchwały opracowany przez komisję na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 65 ust. 1, w części dotyczącej treści karty do głosowania nie może zmieniać zakresu przedmiotowego wniosku rozpatrzonego przez Sejm ani merytorycznej treści pytań lub wariantów rozwiązań.
2. W przypadkach określonych w ust. 1 Marszałek Sejmu nie poddaje pod głosowanie poprawek, w tym również pochodzących od wnioskodawcy, albo wniosków mniejszości, zmieniających zakres przedmiotowy wniosku lub merytoryczną treść pytań lub wariantów rozwiązań.

Art. 68

Sejm podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 69

1. W trybie przewidzianym dla uchwał Sejm może podejmować:
   1) rezolucje – zawierające wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania,
   2) deklaracje – zawierające zobowiązanie do określonego postępowania.
2. Ponadto Sejm może podejmować:
   1) apele – zawierające wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania,
   2) oświadczenia – zawierające stanowisko w określonej sprawie.

Art. 70

1. W postępowaniu dotyczącym projektów ustaw i uchwał uczestniczy przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu, przedstawiając wnioski lub uwagi w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej, w tym w sprawie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej.
2. Marszałek Sejmu może zwrócić się do komisji o ustosunkowanie się do nieuwzględnionych wniosków lub uwag służby prawnej Kancelarii Sejmu dotyczących istotnych problemów legislacyjnych, a także zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Rozdział 1a
Wysłuchanie publiczne

Art. 70a

1. W odniesieniu do projektu ustawy może zostać przeprowadzone wysłuchanie publiczne.

2. Uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego podejmowana jest przez komisję, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia.
3. Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego podejmowana jest na pisemny wniosek złożony komisji przez posła.
4. Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może zostać podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania.
5. Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego zawiera w szczególności datę i godzinę przeprowadzenia wysłuchania publicznego. Uchwała oraz informacja dotycząca miejsca przeprowadzenia wysłuchania publicznego podlegają udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu, co najmniej na 14 dni przed dniem wysłuchania publicznego, z zastrzeżeniem ust. 6.
6. W przypadku projektów, o których mowa w art. 71 ust. 1 i art. 105 pkt 1, uchwała oraz informacja dotycząca miejsca przeprowadzenia wysłuchania publicznego podlegają udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego. Przepisu art. 70b ust. 1 nie stosuje się.
7. W przypadku zgłoszenia wniosku o odrzucenie projektu ustawy wniosek ten zostaje rozstrzygnięty przed rozstrzygnięciem wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego jest rozstrzygany jedynie w przypadku odrzucenia przez Sejm przedstawionego w sprawozdaniu komisji wniosku o odrzucenie projektu.

Art. 70b

1. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy mają podmioty, które po ogłoszeniu projektu w formie druku w trybie określonym w art. 35 ust. 1 zgłosiły do Sejmu, co najmniej na 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, z zastrzeżeniem ust. 2.
2. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy mają również podmioty, które zgłosiły w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa zainteresowanie pracami nad projektem ustawy.

Art. 70c

1. Zgłoszenie, o którym mowa w art. 70b ust. 1, wnosi się do Marszałka Sejmu na urzędowym formularzu.
2. Zgłoszenie, o którym mowa w art. 70b ust. 1, podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu, z wyjątkiem adresu osoby fizycznej.

3. Podmiot dokonujący zgłoszenia, o którym mowa w art. 70b ust. 1, podaje w zgłoszeniu:
   1) imię (imiona) i nazwisko oraz adres osoby uprawnionej do reprezentowania tego podmiotu w pracach nad projektem ustawy,
   2) jeżeli występuje na rzecz osoby prawnej – nazwę i siedzibę tej osoby,
   3) jeżeli występuje na rzecz podmiotu innego niż osoba prawna – odpowiednio, jego imię i nazwisko oraz adres albo jego nazwę i siedzibę,
   4) interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, oraz rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać.
4. Do zgłoszenia, o którym mowa w art. 70b ust. 1, załącza się:
   1) w przypadku gdy podmiot dokonujący zgłoszenia występuje w ramach zawodowej działalności lobbingowej – zaświadczenie o wpisie do rejestru, o którym mowa w art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa,
   2) w przypadku gdy podmiot dokonujący zgłoszenia występuje na rzecz osoby prawnej zarejestrowanej w Krajowym Rejestrze Sądowym – wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego dotyczący tej osoby prawnej.
5. Podmioty, o których mowa w art. 70b ust. 1, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, mają obowiązek poinformować niezwłocznie Marszałka Sejmu o zmianie danych, o których mowa w ust. 3 i 4. Zgłoszenia zmiany dokonuje się poprzez wypełnienie i wniesienie nowego formularza. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.
6. Zgłoszenie, o którym mowa w art. 70b ust. 1, które nie odpowiada warunkom określonym w ust. 3 i 4, uznaje się za bezskuteczne i nie podlega ono udostępnieniu w trybie określonym w ust. 2.
7. Wzór urzędowego formularza, o którym mowa w ust. 1, określa Marszałek Sejmu w drodze zarządzenia. Wzór ten podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu.

Art. 70d

1. Z przyczyn lokalowych lub technicznych prezydium komisji może ograniczyć liczbę podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym. Ograniczenie to powinno zostać dokonane w oparciu o uzasadnione kryterium zastosowane jednolicie wobec wszystkich podmiotów. Kryterium może stanowić w szczególności kolejność zgłoszeń.
2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, informacja o podmiotach dopuszczonych do udziału w wysłuchaniu publicznym podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu co najmniej na 2 dni przed dniem wysłuchania publicznego.

Art. 70e

1. Jeżeli ze względów lokalowych lub technicznych, w szczególności ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, nie jest możliwe zorganizowanie wysłuchania publicznego:
   1) prezydium komisji może zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego, podając w Systemie Informacyjnym Sejmu przyczyny tej zmiany oraz nowy termin lub miejsce wysłuchania publicznego,
   2) komisja może odwołać wysłuchanie publiczne, podając w Systemie Informacyjnym Sejmu przyczyny odwołania.
2. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, którego termin został zmieniony, mają jedynie te podmioty, które uprzednio zgłosiły, na zasadach określonych w art. 70b, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy.

Art. 70f

1. Wysłuchanie publiczne odbywa się przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrywania projektu.
2. Wysłuchanie publiczne odbywa się tylko na jednym posiedzeniu komisji.
3. Porządek dzienny posiedzenia komisji, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, nie może obejmować innych punktów porządku dziennego.

Art. 70g

1. Przewodniczący komisji ustala kolejność oraz czas wystąpień podmiotów, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym.
2. Na posiedzeniu, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, podmiot, o którym mowa w ust. 1, może wystąpić tylko raz.
3. Przewodniczący komisji może przedłużyć czas wystąpienia podmiotu, o którym mowa w ust. 1.

Art. 70h

1. W szczególnie uzasadnionych przypadkach przewodniczący komisji może przerwać posiedzenie, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne.
2. O dacie, godzinie i miejscu wznowienia posiedzenia postanawia przewodniczący komisji.
3. Informację o terminie wznowienia posiedzenia podaje przewodniczący komisji na posiedzeniu komisji, o którym mowa w ust. 1, lub umieszcza się ją w Systemie Informacyjnym Sejmu.

Art. 70i

1. Podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy i bierze udział w wysłuchaniu publicznym, może na posiedzeniu, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, złożyć do protokołu tekst niewygłoszonego na posiedzeniu wystąpienia. Teksty niewygłoszone są oznakowane w protokole w sposób umożliwiający ich odróżnienie od tekstów wygłoszonych. Teksty niewygłoszone umieszczane są w biuletynie z posiedzenia komisji, który podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu.
2. Przepis ust. 1 stosuje się do podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy i nie wzięły udziału w wysłuchaniu publicznym, z tym że złożenie tekstu może nastąpić do dnia wysłuchania publicznego.

Rozdział 2
Postępowanie z pilnymi projektami ustaw

Art. 71

1. Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi ustawy wniesionemu do Sejmu przez Radę Ministrów w trybie art. 123 Konstytucji, zwanemu dalej „pilnym projektem ustawy", ustala jednocześnie orientacyjny kalendarz prac w Sejmie nad projektem.
2. Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może zwrócić Radzie Ministrów pilny projekt ustawy w celu uzupełnienia, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu jest niekompletne. Art. 34 stosuje się odpowiednio.

Art. 72

1. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie pilnych projektów ustaw niezwłocznie po ich otrzymaniu.
2. Doręczenie projektu posłom może być – w uzasadnionych wypadkach – zastąpione podaniem do wiadomości, że druki projektu są wyłożone do odbioru w Kancelarii Sejmu. Art. 35 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Art. 73

1. Pierwsze czytanie pilnego projektu ustawy przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji. Marszałek Sejmu może zarządzić przeprowadzenie pierwszego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 37 ust. 4.

2. Marszałek Sejmu, kierując pilny projekt ustawy do komisji, ustala im jednocześnie termin przedstawienia sprawozdania, nie dłuższy jednak niż 30 dni.

2a. W odniesieniu do pilnego projektu ustawy można przeprowadzić wysłuchanie publiczne, o którym mowa w rozdziale 1a.

3. Przepisy art. 38, art. 39 ust. 1 i 2 i art. 40–43 stosuje się odpowiednio.

Art. 74

Pilny projekt ustawy Marszałek Sejmu wprowadza do porządku dziennego posiedzenia Sejmu, najbliższego po zakończeniu prac komisji.

Art. 75

Przed rozpoczęciem drugiego czytania Rada Ministrów może wycofać klauzulę pilności.

Art. 76

1. Drugie czytanie pilnego projektu ustawy obejmuje:
   1. przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy,
   2. przeprowadzenie debaty i zgłaszanie poprawek.
2. Do trzeciego czytania pilnego projektu ustawy stosuje się odpowiednio przepisy art. 47–49.
3. Marszałek Sejmu odmawia poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej pilnego projektu ustawy, która uprzednio nie była przedstawiona komisji w formie pisemnej.
4. Przepisy art. 44 ust. 2 i art. 50 stosuje się odpowiednio.

Art. 77

Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od dnia uchwalenia przez Sejm ustawy pilnej, Marszałkowi Senatu i Prezydentowi, potwierdzony swoim podpisem, tekst uchwalonej ustawy. Art. 52 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Art. 78

1. Uchwałę Senatu zawierającą propozycję dokonania określonych zmian w uchwalonej przez Sejm ustawie pilnej lub jej odrzucenia Sejm rozpatruje na posiedzeniu najbliższym po jej doręczeniu.
2. Marszałek Sejmu – ze względu na złożoność propozycji Senatu – może uprzednio skierować uchwałę Senatu do rozpatrzenia przez komisje, które pilny projekt ustawy rozpatrywały. Art. 54 ust. 2–4 stosuje się odpowiednio.

Art. 79

Tekst ustawy pilnej, ustalony w wyniku rozpatrzenia propozycji Senatu, Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od dnia jej uchwalenia.

Art. 80

W postępowaniu w sprawie ustawy pilnej, której podpisania Prezydent odmówił, Prezydium Sejmu tak określa tok prac nad wnioskiem Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy pilnej, aby od dnia wpłynięcia wniosku Prezydenta do dnia ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez Sejm nie upłynęło więcej niż 7 dni. Art. 64 stosuje się odpowiednio.

Rozdział 3 [1)]
Przepisy dotyczące udziału komisji ustawodawczej w postępowaniu z projektami ustaw i uchwał

Art. 81

1. Jeżeli projekt ustawy nie zostanie skierowany do Komisji Ustawodawczej, Prezydium Komisji Ustawodawczej może wyznaczyć spośród członków Komisji Ustawodawczej przedstawicieli, którzy uczestniczą w posiedzeniach komisji, do których projekt został skierowany, zwanych dalej w niniejszym rozdziale „komisjami właściwymi".
2. Przepisy ust. 1 nie mają zastosowania do postępowania, o którym mowa w dziale II rozdział 4.
3. Przedstawiciele Komisji Ustawodawczej, uczestnicząc w posiedzeniach komisji właściwych, zgłaszają wnioski lub propozycje poprawek w imieniu Komisji Ustawodawczej, bez prawa udziału w głosowaniu.

Art. 82

1. Po rozpatrzeniu projektu przez komisje właściwe wnioski lub propozycje poprawek, zgłoszone przez przedstawicieli Komisji Ustawodawczej, o których mowa w art. 81 ust. 1, i nieuwzględnione przez komisje właściwe, mogą zostać przedłożone Prezydium Komisji Ustawodawczej przez przedstawicieli Komisji Ustawodawczej.
2. Jeżeli Prezydium Komisji Ustawodawczej uzna wnioski lub propozycje poprawek, o których mowa w ust. 1, za zasadne w całości lub w części, kieruje je na posiedzenie Komisji Ustawodawczej, która sporządza stanowisko zawierające wnioski lub propozycje poprawek do projektu. Jeżeli Prezydium Komisji Ustawodawczej nie uzna wniosków lub propozycji poprawek za zasadne, informuje o tym Marszałka Sejmu.

3. Komisja Ustawodawcza powiadamia przewodniczących komisji właściwych o posiedzeniu, którego przedmiotem jest rozpatrzenie wniosków lub propozycji poprawek, o których mowa w ust. 1. W posiedzeniu uczestniczą przedstawiciele komisji właściwych. Nieobecność przedstawicieli komisji nie wstrzymuje rozpatrzenia przez Komisję Ustawodawczą wniosków lub propozycji poprawek, o których mowa w ust. 1.

Art. 83

1. Stanowisko Komisji Ustawodawczej, o którym mowa w art. 82 ust. 2, Marszałek Sejmu kieruje do komisji właściwych w celu ponownego rozpatrzenia projektu zawartego w sprawozdaniu w zakresie wniosków lub propozycji poprawek zawartych w stanowisku Komisji Ustawodawczej.
2. Wnioski lub propozycje poprawek zawarte w stanowisku Komisji Ustawodawczej, odrzucone przez komisje właściwe, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski Komisji Ustawodawczej. Do wniosków Komisji Ustawodawczej przepisy art. 43 ust. 3 stosuje się odpowiednio.

Art. 84

1. Jeżeli przedstawiciele Komisji Ustawodawczej uczestniczyli w postępowaniu, o którym mowa w art. 81–83, mogą uczestniczyć również w posiedzeniu komisji, do której projekt został skierowany w trybie art. 47 ust. 1.
2. Przedstawiciele Komisji Ustawodawczej mogą przedstawiać odrębne wnioski o przyjęcie lub odrzucenie poprawek i wniosków zgłoszonych w drugim czytaniu, z zastrzeżeniem ust. 5.
3. Wnioski, o których mowa w ust. 2, zgłoszone przez przedstawicieli Komisji Ustawodawczej i nieuwzględnione przez komisje właściwe są przedkładane Prezydium Komisji Ustawodawczej przez przedstawicieli Komisji Ustawodawczej.
4. Jeżeli Prezydium Komisji Ustawodawczej uzna wnioski, o których mowa w ust. 2, za zasadne w całości lub w części, kieruje je na posiedzenie Komisji Ustawodawczej, która sporządza stanowisko zawierające odrębne wnioski o przyjęcie lub odrzucenie poprawek i wniosków zgłoszonych w drugim czytaniu. Jeżeli Prezydium Komisji Ustawodawczej nie uzna wniosków za zasadne, informuje o tym Marszałka Sejmu. Przepisy art. 82 ust. 3 stosuje się odpowiednio. Odrębne wnioski, o których mowa w zdaniu pierwszym, zamieszcza się w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 47 ust. 2 pkt 1.
5. W przypadku, o którym mowa w art. 47 ust. 3, do udziału Komisji Ustawodawczej w pracach komisji właściwych przepisy art. 82 i art. 83 stosuje się odpowiednio.

Art. 85

Wnioski, o których mowa w art. 83 ust. 2 i art. 84 ust. 4, przedstawia na posiedzeniu Sejmu poseł wskazany przez Prezydium Komisji Ustawodawczej spośród członków Komisji Ustawodawczej, który zabiera głos po sprawozdawcy.

Art. 86

Do postępowania z uchwałą Senatu zawierającą poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm albo odrzucającą ustawę w całości przepisy art. 84 i art. 85 stosuje się odpowiednio.

Rozdział 4
Postępowanie z projektami kodeksów

Art. 87

1. Do postępowania z projektami kodeksów, projektami zmian kodeksów oraz z projektami przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian stosuje się przepisy działu II rozdziału 1, 1a i 14, chyba że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej.
2. Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi, rozstrzyga ostatecznie, czy jest on jednym z projektów ustaw, o których mowa w ust. 1.

Art. 88

Projekty, o których mowa w art. 87 ust. 1, wniesione łącznie i połączone tematycznie są rozpatrywane przez Sejm w tym samym postępowaniu legislacyjnym.

Art. 89

1. Pierwsze czytanie projektu kodeksu lub projektu przepisów wprowadzających kodeks może się odbyć nie wcześniej niż trzydziestego dnia od doręczenia posłom druku projektu.
2. Pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu lub projektu zmian przepisów wprowadzających kodeks może się odbyć nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu.

Art. 90

1. Do rozpatrzenia projektów, o których mowa w art. 87 ust. 1, można powołać Komisję Nadzwyczajną.
2. Komisja Nadzwyczajna może zostać powołana przed pierwszym czytaniem projektów, o których mowa w ust. 1.
3. Komisja Nadzwyczajna może w każdym czasie wystąpić do Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu kodeksu.

Art. 91

1. Komisja Nadzwyczajna może tworzyć podkomisje stałe do szczegółowego rozpatrzenia projektu oraz zespoły robocze, także w ramach podkomisji.
2. Członek Komisji Nadzwyczajnej może wchodzić w skład nie więcej niż dwóch jej podkomisji.
3. Podkomisje mogą odbywać posiedzenia wspólne.

Art. 92

1. Komisja Nadzwyczajna powołuje zespół stałych ekspertów, z których 1/3 wskazuje wnioskodawca projektu kodeksu.
2. Podkomisja może powołać zespół stałych ekspertów podkomisji.
3. Przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej może powołać doraźnie ekspertów do opracowania poszczególnych zagadnień.

Art. 93

1. Komisja Nadzwyczajna może przedstawić Sejmowi sprawozdanie w formie zestawienia przyjętych przez nią poprawek odnoszących się do projektu wniesionego przez wnioskodawców.
2. Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez Komisję Nadzwyczajną mogą być zamieszczone w sprawozdaniu Komisji jako wnioski mniejszości, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 5 posłów – członków Komisji Nadzwyczajnej.
3. Do wniosku mniejszości wnioskodawcy dołączają uzasadnienie, które powinno wskazać różnice między sprawozdaniem Komisji a proponowaną zmianą, a także jej cel oraz przewidywane skutki prawne i finansowe.
4. Komisja Nadzwyczajna poddaje analizie końcowej wnioski mniejszości pod względem ich wzajemnej zależności, wskazanych przez wnioskodawców skutków oraz konsekwencji dla tekstu projektu kodeksu, a także innych projektów oraz ustaw i kodeksów z nim związanych. Wniosku mniejszości niespełniającego wymogów zawartych w ust. 3 Komisja Nadzwyczajna może nie umieścić w sprawozdaniu.

Art. 94

1. Drugie czytanie projektu wymienionego w art. 87 ust. 1 obejmuje:
   1) przedstawienie Sejmowi sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej o projekcie,
   2) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków.
2. *uchylony*
3. Poprawki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, po ustnym zgłoszeniu przedstawia się Marszałkowi Sejmu na piśmie w odpowiedniej formie.

4. Drugie czytanie może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej.

Art. 95

W razie zgłoszenia w drugim czytaniu poprawki lub wniosku projekt kieruje się ponownie do Komisji Nadzwyczajnej.

Rozdział 5
uchylony

Rozdział 5a
Postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo unii europejskiej

Art. 95a

1. Do postępowania z projektami ustaw mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej, zwanymi dalej „projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej", stosuje się przepisy działu II rozdziału 1–3 i 14, chyba że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej.
2. Rada Ministrów, wnosząc projekt ustawy, deklaruje, czy jest to projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.
3. W przypadku innych projektów ustaw niż te, o których mowa w ust. 2, Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania rozstrzyga, czy jest to projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Art. 95b

Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, ustala jednocześnie kalendarz prac w Sejmie nad projektem, biorąc pod uwagę terminy wykonania prawa Unii Europejskiej.

Art. 95c

1. Przed przystąpieniem do szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej właściwa komisja ustala harmonogram prac nad tym projektem zgodny z kalendarzem prac w Sejmie, o którym mowa w art. 95b.
2. Komisja przesyła harmonogram do wiadomości Marszałkowi Sejmu.

Art. 95d

1. Poprawkę do projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej może, na posiedzeniu komisji, zgłosić grupa co najmniej 3 posłów w formie pisemnej.

2. Propozycje poprawek odrzucone przez komisję, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 3 wnioskodawców, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.
3. Do zgłoszenia wniosku o odrzucenie projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej stosuje się odpowiednio ust. 1 i 2; przyjęcie wniosku przez komisję następuje bezwzględną większością głosów.

Art. 95e

Drugie czytanie projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej odbywa się na posiedzeniu Sejmu najbliższym po doręczeniu posłom sprawozdania komisji, chyba że Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii prezydium komisji, ustali późniejszy termin drugiego czytania.

Art. 95f

Rozpatrzenie poprawek Senatu następuje na posiedzeniu Sejmu najbliższym po doręczeniu sprawozdania komisji.

Rozdział 6

Postępowanie z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi państwa oraz rozpatrywania sprawozdań z ich wykonania

Art. 105

Sejm rozpatruje wniesione do Sejmu:
1. projekty ustawy budżetowej oraz inne plany finansowe Państwa – w trybie przewidzianym w rozdziale 1 i 1a,
2. sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych Państwa – w trybie przewidzianym w rozdziale 1

– z uwzględnieniem zmian wynikających z niniejszego rozdziału.

Art. 106

1. Projekty, a także sprawozdania, o których mowa w art. 105, Sejm kieruje do rozpatrzenia do Komisji Finansów Publicznych.
2. Poszczególne części projektów i sprawozdań, o których mowa w art. 105, rozpatrują także właściwe komisje sejmowe, które przekazują Komisji Finansów Publicznych stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek – wraz z uzasadnieniem.

3. Wnioski, opinie lub propozycje poprawek, odrzucone przez komisje, na żądanie wnioskodawców dołącza się do stanowiska komisji jako zdania odrębne.
4. Przedłożone przez Najwyższą Izbę Kontroli uwagi do sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa Marszałek Sejmu kieruje odpowiednio do właściwych komisji sejmowych rozpatrujących poszczególne części sprawozdań.
5. Prezydium Sejmu, na wniosek Komisji Finansów Publicznych, określa tryb prac w komisjach sejmowych w sprawach projektów i sprawozdań, o których mowa w art. 105.
6. W posiedzeniach właściwych komisji sejmowych, na których rozpatrywane są poszczególne części projektów i sprawozdań, o których mowa w art. 105, uczestniczą przedstawiciele Komisji Finansów Publicznych.
7. Komisja Finansów Publicznych oraz komisje rozpatrujące części budżetowe mogą występować do właściwych komisji sejmowych o dodatkowe opinie, a także zwracać się do nich z pytaniami w celu uzyskania informacji w sprawie poszczególnych części projektów lub sprawozdań, o których mowa w art. 105.

Art. 107

1. Na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych przedłożone stanowiska właściwych komisji sejmowych do poszczególnych części projektów i sprawozdań, o których mowa w art. 105, przedstawiają przedstawiciele tych komisji. Nie mogą oni przedstawiać niezawartych w stanowiskach właściwych komisji wniosków, opinii i propozycji poprawek. Przedstawiciele Komisji Finansów Publicznych, którzy uczestniczyli w pracach właściwych komisji sejmowych, przedstawiają na piśmie opinie w sprawie przedłożonych przez te komisje stanowisk.
2. Poprawki do projektu ustawy budżetowej, zgłaszane na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych, wymagają formy pisemnej.

Art. 108

1. Komisja Finansów Publicznych, po rozpatrzeniu przy udziale przedstawicieli poszczególnych komisji sejmowych projektów oraz sprawozdań, o których mowa w art. 105, a także stanowisk przekazanych przez komisje, przedstawia na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie wraz z wnioskami:
   1) w odniesieniu do projektów ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa – w sprawie ich przyjęcia bez poprawek lub przyjęcia z poprawkami,

2) w odniesieniu do sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa – w sprawie ich przyjęcia lub odrzucenia oraz w przedmiocie absolutorium.

2. Komisja Finansów Publicznych przedkłada równocześnie Sejmowi informacje o nieuwzględnionych wnioskach poszczególnych komisji sejmowych.

Art. 109

W razie zaistnienia konieczności przedstawienia dodatkowego sprawozdania do projektu ustawy budżetowej, Sejm rozpatruje je na najbliższym posiedzeniu po zakończeniu prac Komisji Finansów Publicznych.

Art. 110

Zgłoszone Sejmowi przez Senat propozycje określonych zmian w ustawie budżetowej Marszałek Sejmu przekazuje do Komisji Finansów Publicznych, która przedstawia Sejmowi swoje sprawozdanie.

Art. 111

Uchwałę w przedmiocie absolutorium Sejm podejmuje po wysłuchaniu opinii Najwyższej Izby Kontroli przedstawionej przez jej Prezesa.

Rozdział 14
Posiedzenia komisji sejmowych

Art. 149

Komisje sejmowe obradują na posiedzeniach.

Art. 150

1. Prezydium komisji kolegialnie kieruje pracami komisji, a w szczególności:
   1) opracowuje projekty planów pracy komisji,
   2) ustala terminy i porządek dzienny posiedzeń,
   3) czuwa nad przygotowaniem posiedzeń,
   4) zapewnia członkom komisji otrzymywanie w odpowiednim czasie należycie przygotowanych materiałów,
   5) wyznacza sprawozdawców (referentów) na posiedzenia komisji.
2. Prezydium komisji, opracowując projekty planów pracy komisji oraz ustalając porządek dzienny posiedzenia, bierze pod uwagę wnioski klubów i kół poselskich oraz poszczególnych posłów.
3. Prezydium komisji informuje Prezydium Sejmu o przebiegu prac komisji.

4. Prezydium komisji może zwrócić się do właściwych organów, instytucji i organizacji o przedstawienie stanowiska w sprawie wniosku lub uwagi wypowiedzianej przez posła w toku posiedzenia komisji.
5. Prezydium komisji podejmuje uchwały większością głosów. W wypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego komisji.

Art. 151

1. Komisje sejmowe na swych posiedzeniach w szczególności:
   1) rozpatrują projekty ustaw i uchwał,
   2) rozpatrują przekazane im uchwały Senatu o wniesieniu poprawek do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm lub jej odrzuceniu oraz wnioski Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm,
   3) rozpatrują i opiniują założenia projektów ustaw i uchwał,
   4) rozpatrują sprawozdania i informacje ministrów oraz kierowników naczelnych organów administracji państwowej, a także kierowników innych urzędów i instytucji państwowych,
   5) analizują działalność poszczególnych działów administracji i gospodarki państwowej,
   6) rozpatrują sprawy związane z wprowadzeniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu, a także z realizacją uchwalonych przez siebie dezyderatów,
   7) opiniują, skierowane przez Marszałka Sejmu, wnioski w sprawie wyboru, powołania lub odwołania przez Sejm poszczególnych osób na określone stanowiska państwowe.
2. Do porządku głosowania projektów ustaw i uchwał na posiedzeniu komisji stosuje się odpowiednio art. 50.
3. Obradami komisji kieruje przewodniczący; w razie nieobecności przewodniczącego obradami komisji kieruje jeden z jego zastępców.

Art. 152

1. Posiedzenia komisji odbywają się w terminach określonych przez samą komisję, jej prezydium lub przewodniczącego.
2. Na pisemny wniosek co najmniej jednej czwartej ogólnej liczby członków komisji przewodniczący komisji obowiązany jest zwołać posiedzenie komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy. Zwołując posiedzenie w tym trybie, przewodniczący komisji wyznacza termin posiedzenia tak, aby posiedzenie odbyło się w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w zdaniu pierwszym.

3. Prezydium Sejmu może zwołać posiedzenie komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy, wyznaczając jego termin. Posiedzeniu zwołanemu w tym trybie może przewodniczyć Marszałek Sejmu.
4. O terminie i porządku dziennym posiedzenia komisji przewodniczący komisji zawiadamia Marszałka Sejmu, który może nie wyrazić zgody na odbycie posiedzenia komisji.
5. O terminie i porządku dziennym posiedzenia komisji zawiadamia się członków komisji, Prezydium Sejmu, Najwyższą Izbę Kontroli, Komitet Integracji Europejskiej oraz zainteresowane organy państwowe. Zawiadomienie członków komisji powinno nastąpić co najmniej na 3 dni przed posiedzeniem komisji, na zasadach i w trybie określonych przez Prezydium Sejmu, chyba że posiedzenie zwołane zostało w wyniku decyzji podjętych na posiedzeniu Sejmu.

Art. 153

1. Na żądanie prezydium komisji ministrowie oraz kierownicy naczelnych organów administracji państwowej, a także kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych są obowiązani przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji oraz uczestniczyć w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące ich zakresu działania. W posiedzeniach komisji, w sprawach dotyczących opiniowania projektów ustaw co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej, uczestniczą przedstawiciele Komitetu Integracji Europejskiej. Osoby te mogą upoważnić pisemnie swego przedstawiciela do udziału w posiedzeniu.
2. Prezydium komisji lub jej przewodniczący może zaprosić inne osoby niż wymienione w ust. 1 do wzięcia udziału w posiedzeniu w celu złożenia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem obrad lub badań komisji.
3. Przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli, który uczestniczy w posiedzeniu komisji, może zgłaszać uwagi do sprawozdań i informacji przedkładanych komisji przez przedstawicieli Rządu bądź inne osoby uczestniczące w posiedzeniu, a na żądanie komisji udziela wyjaśnień w sprawach kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Art. 154

1. W posiedzeniach komisji, w tym również zamkniętych, mogą uczestniczyć posłowie niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu.

1a. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej posłowie do Parlamentu Europejskiego. Mogą oni zabierać głos w dyskusji.
2. Przepis ust. 1 i 1a nie dotyczy Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz komisji śledczych powoływanych na podstawie art. 111 Konstytucji.
2a. W posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są projekty ustaw, mogą, z zastrzeżeniem ust. 2b, uczestniczyć osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową oraz osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową. Mogą one zabierać głos w dyskusji.
2b. Do osób, o których mowa w ust. 2a, przepisy art. 155 ust. 1–4 stosuje się odpowiednio.
2c. Do udziału osób, o których mowa w ust. 2a, w posiedzeniu, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, mają zastosowanie przepisy rozdziału 1a.
2d. Osoby, o których mowa w ust. 2a, nie mają prawa uczestnictwa w posiedzeniach podkomisji.
3. W posiedzeniu komisji, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji.
4. Prezydium Sejmu określa zasady i tryb korzystania przez komisje z opinii i ekspertyz.
5. Na posiedzeniu komisji, za zgodą jej przewodniczącego, mogą być obecni pracownicy biur klubów poselskich oraz dziennikarze prasy, radia i telewizji.

Art. 155

1. Przewodniczący komisji może zwrócić uwagę posłowi, który w wystąpieniu swoim odbiega od przedmiotu obrad komisji, przywołaniem posła „do rzeczy". Po dwukrotnym przywołaniu posła „do rzeczy" przewodniczący komisji może odebrać głos posłowi.
2. Przewodniczący komisji po uprzednim zwróceniu uwagi ma prawo przywołać posła „do porządku", jeżeli uniemożliwia on prowadzenie obrad.
3. W przypadku niezastosowania się przez posła do polecenia przewodniczącego komisji, o którym mowa w ust. 2, przewodniczący komisji ma prawo ponownie przywołać posła „do porządku", stwierdzając, że uniemożliwia on prowadzenie obrad.
4. Przewodniczący komisji ma prawo podjąć decyzję o wykluczeniu posła z posiedzenia komisji, jeżeli poseł nadal uniemożliwia prowadzenie obrad

i na tym samym posiedzeniu został już upomniany w trybie ust. 3; poseł wykluczony z posiedzenia komisji jest obowiązany natychmiast opuścić salę, w której odbywa się posiedzenie komisji. Jeżeli poseł nie opuści sali, w której odbywa się posiedzenie komisji, przewodniczący komisji zarządza przerwę w obradach.

5. Od decyzji przewodniczącego komisji poseł może odwołać się do prezydium komisji, które niezwłocznie rozstrzyga sprawę. Do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy poseł nie bierze udziału w posiedzeniu.
6. O sposobie załatwienia odwołania prezydium komisji niezwłocznie zawiadamia komisję, jednak nie później niż na następnym posiedzeniu. Decyzja prezydium komisji jest ostateczna.

Art. 156

Komisja może postanowić odbycie posiedzenia zamkniętego, określając osoby, których udział w posiedzeniu jest niezbędny. Ta część posiedzenia, podczas której zapada postanowienie, jest zamknięta.

Art. 157

Na wypowiedziane przez posłów w toku posiedzenia komisji wnioski i uwagi uczestniczący w posiedzeniu przedstawiciele organów państwowych, instytucji i organizacji udzielają odpowiedzi na tym samym lub najbliższym posiedzeniu komisji; w uzasadnionych wypadkach odpowiedź ta może być udzielona w formie pisemnej; o treści nadesłanych odpowiedzi przewodniczący komisji informuje komisję na najbliższym posiedzeniu.

Art. 158

1. Komisja uchwala dezyderaty, opinie, sprawozdania, a także projekty uchwał, rezolucji, apeli, oświadczeń lub deklaracji Sejmu. Komisja, w drodze uchwały, może przyjąć do wiadomości przedłożoną jej informację bądź stanowisko.
2. Uchwały komisji zapadają większością głosów w obecności co najmniej 1/3 liczby członków komisji, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Art. 159

1. Dezyderat zawiera postulaty komisji w określonych sprawach i może być skierowany do Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prokuratora Generalnego oraz Głównego Inspektora Pracy.
2. Uchwalone przez komisje dezyderaty przedstawiane są przez przewodniczącego komisji Marszałkowi Sejmu, który przesyła je odpowiednim organom.

3. Marszałek Sejmu może zwrócić komisji uchwalony przez nią dezyderat z umotywowanym zaleceniem ponownego rozpatrzenia sprawy; dezyderat ponownie przez komisję uchwalony Marszałek Sejmu przesyła adresatowi.
4. Organ, pod którego adresem uchwalony został dezyderat komisji, ma obowiązek ustosunkować się do niego i pisemnie powiadomić Marszałka Sejmu o zajętym stanowisku w ciągu 30 dni od dnia otrzymania dezyderatu, chyba że Marszałek Sejmu, na wniosek zainteresowanego organu, po porozumieniu z prezydium komisji, ustali inny termin.
5. Odpowiedzi organów państwowych na dezyderaty oraz informacje tych organów o przebiegu realizacji dezyderatów są rozpatrywane na posiedzeniach komisji.
6. W razie nieotrzymania odpowiedzi w terminie lub uznania otrzymanej odpowiedzi za niezadowalającą, komisja może ponowić dezyderat, przedłożyć Marszałkowi Sejmu wniosek o zwrócenie odpowiedzi jako niezadowalającej lub przedłożyć Sejmowi projekt odpowiedniej uchwały lub rezolucji.

Art. 160

1. Opinia zawiera stanowisko w określonej sprawie; komisja może przedstawić opinię organom wymienionym w art. 159 ust. 1, a także innym centralnym urzędom i instytucjom państwowym; przepisy art. 159 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.
2. Komisja może zwrócić się do adresata opinii o przedstawienie stanowiska w sprawach podniesionych w opinii, jak również o informacje o przebiegu realizacji wniosków wynikających z tej opinii; adresat opinii jest obowiązany na żądanie komisji przedstawić stanowisko w terminie określonym w art. 159 ust. 4; w sprawach tych stosuje się odpowiednio przepisy art. 159 ust. 5 i 6.

Art. 161

1. W sprawach związanych z wprowadzeniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu właściwe komisje przeprowadzają kontrole.
2. W wypadkach gdy problematyka zamierzonej kontroli wiąże się z przedmiotowym zakresem działania także innej komisji, kontrola taka powinna być podjęta we współdziałaniu z zainteresowaną komisją jako kontrola wspólna bądź przy udziale przedstawicieli takiej komisji.
3. Prezydium Sejmu określa ogólne zasady przeprowadzania kontroli.
4. Komisja przeprowadzająca kontrolę określa zakres oraz sposób jej przeprowadzenia.

Art. 162

1. Wyniki kontroli, o których mowa w art. 161 ust. 1, ujmuje się w sprawozdaniach, które przekazuje się Marszałkowi Sejmu.
2. Marszałek Sejmu zarządza doręczenie sprawozdań, o których mowa w ust. 1, wszystkim posłom; sprawozdanie może być przedmiotem obrad na posiedzeniu Sejmu.

Art. 163

1. Komisje mogą odbywać posiedzenia wspólne, którym przewodniczy jeden z przewodniczących komisji.
2. Komisje obradujące wspólnie przyjmują uchwały większością głosów w obecności co najmniej 1/3 liczby członków każdej z uczestniczących w posiedzeniu komisji.
3. W przypadku gdy w poddanej pod głosowanie na posiedzeniu komisji (komisji obradujących wspólnie) sprawie proceduralnej uzyskano równą liczbę głosów, o przyjęciu lub nieprzyjęciu uchwały w tej sprawie rozstrzyga głos przewodniczącego komisji (przewodniczącego posiedzenia wspólnego), jeżeli nie wstrzymał się on od głosowania.
4. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do zastępcy przewodniczącego komisji, jeżeli kieruje on obradami komisji w razie nieobecności przewodniczącego.
5. Do głosowania stosuje się odpowiednio art. 188 ust. 2 pkt 1 i ust. 3.

Art. 164

1. W sprawach przekazanych komisji do rozpatrzenia przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu komisja przedstawia sprawozdanie.
2. Komisje wybierają ze swojego składu sprawozdawcę na posiedzenie Sejmu, który przedstawia w sposób obiektywny wnioski zawarte w sprawozdaniu komisji.

Art. 165

Komisje mogą ze swojego składu powoływać podkomisje, określając ich skład oraz zakres działania; powołanie podkomisji stałej wymaga zgody Prezydium Sejmu.

Art. 166

1. Z przebiegu każdego posiedzenia komisji sporządza się protokół oraz biuletyn.
2. Protokół obejmuje szczegółowy zapis przebiegu posiedzenia oraz – w załącznikach – teksty przyjętych uchwał, sprawozdań i projektów, a także zestawienie poprawek zgłoszonych w formie pisemnej do projektu usta-

wy i uchwały, teksty przedłożonych odpowiedzi, informacji i innych materiałów. Członek komisji, a także inna osoba zabierająca głos w dyskusji może zgłosić uwagi do protokołu; o przyjęciu lub odrzuceniu uwag decyduje komisja. Protokół, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, uważa się za przyjęty. Protokół podpisuje przewodniczący komisji prowadzący obrady. Protokół stanowi urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad komisji.

3. Biuletyn jest nieurzędowym streszczeniem obrad komisji; przeznaczony jest przede wszystkim dla prasy, radia i telewizji.

Art. 167

Komisje, na zasadach i w trybie określonych przez Prezydium Sejmu, mogą przeprowadzać w wyznaczonym przez siebie składzie wizytacje oraz badania działalności poszczególnych zakładów oraz spółek z udziałem Skarbu Państwa, przedsiębiorstw i innych instytucji państwowych.

Art. 168

1. Na zakończenie kadencji komisja sporządza sprawozdanie ze swojej działalności.
2. Sprawozdanie komisji może być umieszczone w porządku dziennym posiedzenia Sejmu.

ANEKS III.2.

Treść listu przesłanego do przewodniczącego komisji sejmowej

Warszawa, 18 czerwca 2008 r.

Pan Wojciech Szarama
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Sejm RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

Od lutego br. Program przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, dzięki wsparciu Unii Europejskiej, realizuje projekt „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa" (do listu dołączam krótki opis). Zrealizowanie większości zadań tego projektu możliwe będzie wyłącznie dzięki współpracy i przychylności posłów, senatorów, prezydiów komisji sejmowych oraz prezydiów klubów poselskich.

Jedno z tych zadań dotyczy zaproponowania prezydiom kilku „strategicznych" z punktu widzenia projektu współpracy mającej na celu wypracowanie skutecznych metod zwiększenia przejrzystości procesu legislacyjnego prowadzonego w komisjach i podkomisjach sejmowych.

Przez ostatnie trzy lata mieliśmy okazję uczestniczyć na prawach gościa w pracach kilku komisji i podkomisji. Zauważyliśmy, że podczas tych prac ścierają się interesy różnych grup wpływu. Bardzo często osoby reprezentujące interesy cząstkowe (są to bardzo często reprezentanci grup stowarzyszających producentów różnych towarów lub stowarzyszenia zawodowe) występują w roli gości, a nawet ekspertów. Bywa, że faktyczni lobbyści niemal dyktują treść konkretnych zapisów. Proces tworzenia ustaw w komisjach sejmowych staje się przez to mało przejrzysty.

Z podobnym listem występujemy także do przewodniczących Komisji Zdrowia, Komisji Gospodarki, Komisji Finansów Publicznych i Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Będziemy dążyli do wspólnego wypracowania modelu służącego do zdefiniowania najbardziej aktywnych grup nacisku i sposobu na ujawnienie faktu, że są to przedstawiciele konkretnej grupy interesu i że tak właśnie należy ich traktować, a nie jak niereprezentujących niczyich interesów gości czy bezstronnych ekspertów.

O naszych planach poinformowani zostali Panowie Marszałkowie Bronisław Komorowski i Bogdan Borusewicz.

Uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego o spotkanie, na którym przedstawiłabym dokładniej założenia projektu oraz wyżej zasygnalizowanego pomysłu.

Licząc na przychylność dla naszych działań łączę wyrazy szacunku,

Grażyna Kopińska
dyrektor Programu Przeciw Korupcji

ANEKS III.3.

Treść listu przesłanego do przewodniczącego Komisji Zdrowia

Warszawa, 22 września 2008 r.

Pan Bolesław Piecha
Przewodniczący Komisji Zdrowia Sejmu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

13 sierpnia br. miałam przyjemność spotkać się z Panem w Sejmie i rozmawiać na temat naszego pomysłu mającego na celu wypracowanie skutecznych metod zwiększenia przejrzystości procesu legislacyjnego prowadzonego w komisjach i podkomisjach sejmowych.

Zaproponowałam wprowadzenie do prac Komisji Zdrowia zwyczaju proszenia osób biorących udział w pracach Komisji na prawach tzw. gościa (Regulamin Sejmu RP art. 154 ust. 3) o dołączenie do zgłoszenia chęci uczestnictwa wypełnionego, dostępnego na http://www.sejm.gov.pl/lobbing/lobbing1.html „Formularza Zgłoszenia Zainteresowania Pracami nad Projektem Ustawy" (Regulamin Sejmu RP art. 70c ust 3).

Pan Przewodniczący podzielił naszą obawę co do zagrożeń płynących z faktu, że wielu nieformalnych i nieujawnionych lobbystów ma wpływ na proces stanowienia prawa w komisjach i podkomisjach sejmowych. Wyraził zainteresowanie przedstawioną przez nas propozycją uczynienia tego procesu bardziej przejrzystym. Jednocześnie stwierdził Pan, że zanim wprowadzi go w życie musi sprawdzić, czy nie ma przeszkód formalnych. Po spotkaniu pozwalam sobie przesłać Panu ustalenia z naszej rozmowy.

Dziś zwracam się do Pana Przewodniczącego z prośbą o przekazanie nam informacji na temat tego, co udało się ustalić w sprawie braku lub istnienia ewentualnych przeszkód do wprowadzenia zaproponowanego przez nas rozwiązania.

Jednocześnie pragnę Pana poinformować, że 29 września organizujemy konferencję prasową, na której poinformujemy o pracach prowadzonych przez nas w ramach projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa", w tym o wynikach naszych starań o zmianę sposobu procedowania wybranych komisji sejmowych.

Jeszcze raz serdecznie dziękuję za spotkanie i okazaną przychylność dla naszych działań. Łączę wyrazy szacunku,

Grażyna Kopińska
dyrektor Programu Przeciw Korupcji

ANEKS III.4.

Treść listu przesłanego do przewodniczącego Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich

Warszawa, 14 sierpnia 2008 r.

Pan Jerzy Budnik
Przewodniczący Komisji Regulaminowej Sejmu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

Od lutego br. Program przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, dzięki wsparciu Unii Europejskiej, realizuje projekt „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa" (do listu dołączam krótki opis). Zrealizowanie większości zadań tego projektu możliwe jest wyłącznie dzięki współpracy i przychylności posłów, senatorów, prezydiów komisji sejmowych oraz prezydiów klubów poselskich. Dlatego też o naszych planach poinformowani zostali panowie Marszałkowie Bronisław Komorowski i Bogdan Borusewicz.

Jedno z zadań dotyczy zaproponowania prezydiom kilku „strategicznych" z punktu widzenia projektu współpracy mającej na celu wypracowanie skutecznych metod zwiększenia przejrzystości procesu legislacyjnego prowadzonego w komisjach i podkomisjach sejmowych.

Przez ostatnie trzy lata mieliśmy okazję uczestniczyć na prawach gościa w pracach kilku komisji i podkomisji. Zauważyliśmy, że podczas tych prac ścierają się interesy różnych grup wpływu. Bardzo często osoby reprezentujące interesy cząstkowe (np. reprezentanci grup stowarzyszających producentów różnych towarów lub stowarzyszenia zawodowe) występują w roli gości, a nawet ekspertów. Bywa, że faktyczni lobbyści niemal dyktują treść konkretnych zapisów. Proces tworzenia ustaw w komisjach sejmowych staje się przez to mało przejrzysty.

W ostatnich tygodniach spotkałam się z przewodniczącymi Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Komisji Gospodarki, Komisji Zdrowia i Komisji Ustawodawczej. Po wakacjach planuję rozmowę z przewodniczącym Komisji Finansów Publicznych. Dążymy do wspólnego wypracowania modelu służącego zdefiniowaniu najbardziej aktywnych grup nacisku i sposobu na ujawnienie faktu, że są to przedstawiciele konkretnej grupy interesu i że tak właśnie należy ich traktować, a nie jak niereprezentujących niczyich interesów gości czy bezstronnych ekspertów. W trakcie rozmów zaproponowałam, aby wprowadzić do prac tych Komisji zwyczaj proszenia osób biorących udział w pracach Komisji na prawach tzw. gościa (Regulamin Sejmu RP art. 154 ust. 3) o dołączenie do zgłoszenia chęci uczestnictwa wypełnionego, dostępnego na http://www.sejm.gov.pl/lobbing/lobbing1.html „Formularza zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy..." (Regulamin Sejmu RP art. 70c ust. 3).

Uważamy, że obecna praktyka sejmowa nie tylko nie jest w pełni przejrzysta, ale prowadzi też do nierównego traktowania podmiotów zainteresowanych wpływaniem na kształt tworzonego prawa. Podmioty chcące wziąć udział w wysłuchaniu publicznym muszą zadeklarować na piśmie, w czyim interesie działają i o zmianę jakich zapisów będą wnosić, podczas gdy tzw. goście mający pełen dostęp do posłów podczas posiedzeń podkomisji, w praktyce nie muszą ujawniać niczego poza nazwiskiem.

Wszyscy moi rozmówcy widzą możliwość zrealizowania zaproponowanego przez nas rozwiązania, jednakże zasugerowano nam uzyskanie opinii Komisji Regulaminowej Sejmu. W związku z tym uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego o spotkanie, na którym przedstawiłabym dokładniej założenia projektu oraz wyżej zasygnalizowanego pomysłu.

Licząc na przychylność dla naszych działań łączę wyrazy szacunku,

Grażyna Kopińska
dyrektor Programu Przeciw Korupcji

ANEKS III.5.

Przykładowa informacja w sprawie danych dotyczących pracownika biura lub społecznego współpracownika posła lub senatora

Imię i nazwisko posła składającego informację ANNA ZALEŃSKA

436

INFORMACJA

w sprawie danych dotyczących społecznego współpracownika posła podawana na podstawie przepisu art. 23 ust. 4a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, z 2004 r. Nr 116, poz. 1202 i Nr 210, poz. 2135 oraz z 2005 r. Nr 48, poz. 446 i Nr 169, poz. 1414)

1. Imię i nazwisko społecznego współpracownika	ROBERT [illegible]
2. Data urodzenia społecznego współpracownika	[illegible] 1972 [illegible]
3. Miejsce zatrudnienia społecznego współpracownika w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on społecznym współpracownikiem	PSS [illegible] OD [illegible] 2002 [illegible] CENTRUM EDUKACYJNE [illegible] DO 06.11.2002
4. Źródła dochodów społecznego współpracownika w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on społecznym współpracownikiem	PSS [illegible] OD 05.11.2002 CENTRUM EDUKACYJNE [illegible] DO 06.11.2002
5. Informacje o wykonywanej przez społecznego współpracownika działalności gospodarczej w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on społecznym współpracownikiem	NIE PROWADZI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ [illegible] 19.04.2006

Imię i nazwisko osoby składającej informację

ROBERT [illegible]

Podpis

[illegible]

ANEKS III.6.

Przykładowa informacja w sprawie danych dotyczących pracownika biura lub społecznego współpracownika posła lub senatora

100

Imię i nazwisko posła składającego informację Jerzy Antoni Gosiewski

INFORMACJA

w sprawie danych dotyczących pracownika biura poselskiego albo poselsko-senatorskiego podawana na podstawie przepisu art. 23 ust. 4a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, z 2004 r. Nr 116, poz. 1202 i Nr 210, poz. 2135 oraz z 2005 r. Nr 48, poz. 446 i Nr 169, poz. 1414)

1. Imię i nazwisko pracownika	Magdalena Kiersikowska
2. Data urodzenia pracownika	13.05.1983
3. Miejsce zatrudnienia pracownika w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on pracownikiem.	P.H. „Karo" Marcin Wiecław Sklep obuwniczy w Szczytnie ul. Wyspiańskiego 9
4. Źródła dochodów pracownika w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on pracownikiem.	Jak wyżej
5. Informacje o wykonywanej przez pracownika działalności gospodarczej w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on pracownikiem.	Nie wykonywałam

Imie i nazwisko osoby składającej informację

Magdalena Kiersikowska

Podpis

ANEKS III.7.

Przykładowa informacja w sprawie danych dotyczących pracownika biura lub społecznego współpracownika posła lub senatora

(185)

Imię i nazwisko posła składającego informację MAKS KRACZKOWSKI

INFORMACJA

w sprawie danych dotyczących pracownika biura poselskiego albo poselsko-senatorskiego podawana na podstawie przepisu art. 23 ust. 4a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, z 2004 r. Nr 116, poz. 1202 i Nr 210, poz. 2135 oraz z 2005 r. Nr 48, poz. 446 i Nr 169, poz. 1414)

1. Imię i nazwisko pracownika	MARCIN PORZUCZEK
2. Data urodzenia pracownika	20.07.1984 r.
3. Miejsce zatrudnienia pracownika w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on pracownikiem	BIURO POSELSKIE POSŁA NA SEJM MAKSA KRACZKOWSKIEGO 64-920 PIŁA AL. WP 12
4. Źródła dochodów pracownika w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on pracownikiem	1. JEDNOMIESIĘCZNA WYPŁATA ZA UDZIAŁ W PROGRAMIE „CHATA OTWARTA" TVN 2. BIURO POSELSKIE POSŁA MAKSA KRACZKOWSKIEGO 3. DIETA RADNEGO SEJMIKU WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO
5. Informacje o wykonywanej przez pracownika działalności gospodarczej w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on pracownikiem	2

Imię i nazwisko osoby składającej informację

Marcin Porzuczek

Podpis

Marcin Porzuczek

ANEKS III.8.

Przykładowa informacja w sprawie danych dotyczących pracownika biura lub społecznego współpracownika posła lub senatora

(75)

Imię i nazwisko posła składającego informację WALDY DZIKOWSKI

INFORMACJA

w sprawie danych dotyczących pracownika biura poselskiego albo poselsko-senatorskiego podawana na podstawie przepisu art. 23 ust. 4a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, z 2004 r. Nr 116, poz. 1202 i Nr 210, poz. 2135 oraz z 2005 r. Nr 48, poz. 446 i Nr 169, poz. 1414)

1. Imię i nazwisko pracownika	KRZYSZTOF JARCZYŃSKI
2. Data urodzenia pracownika	21. 12. 1976.
3. Miejsce zatrudnienia pracownika w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on pracownikiem	biuro poselskie posła na Sejm RP Waldy Dzikowskiego
4. Źródła dochodów pracownika w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on pracownikiem	wynagrodzenie wynikające z umowy o pracę
5. Informacje o wykonywanej przez pracownika działalności gospodarczej w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on pracownikiem	własna działalność gospodarcza

WPŁYNĘŁO
31. 01. 2008
SEKRETARIAT
MARSZAŁKA SEJMU RP

Imię i nazwisko osoby składającej informację KRZYSZTOF JARCZYŃSKI

Podpis

ANEKS III.9.

Przykładowa informacja w sprawie danych dotyczących pracownika biura lub społecznego współpracownika posła lub senatora

(125)

Imię i nazwisko posła składającego informację ..... Mariusz Kamiński .....

INFORMACJA

w sprawie danych dotyczących społecznego współpracownika posła podawana na podstawie przepisu art. 23 ust. 4a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, z 2004 r. Nr 116, poz. 1202 i Nr 210, poz. 2135 oraz z 2005 r. Nr 48, poz. 446 i Nr 169, poz. 1414)

1. Imię i nazwisko społecznego współpracownika	NAWUS HUBERT imię nazwisko
2. Data urodzenia społecznego współpracownika	27.XI.1978 r.
3. Miejsce zatrudnienia społecznego współpracownika w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on społecznym współpracownikiem	WŁASNA DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA 93-286 ŁÓDŹ, UL. PRZĘDZALNIANA 102/104 M 228 FIRMA: „DIAMENT"
4. Źródła dochodów społecznego współpracownika w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on społecznym współpracownikiem	j.w.
5. Informacje o wykonywanej przez społecznego współpracownika działalności gospodarczej w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym został on społecznym współpracownikiem	j.w.

WPŁYNĘŁO
28 01. 2008
SEKRETARIAT MARSZAŁKA SEJMU RP

Imię i nazwisko osoby składającej informację ..... Podpis .....

ANEKS III.10.

Przykładowa informacja o liczbie pracowników biura i społecznych współpracowników posła

Tadeusz Motowidło VI kadencja

ZGŁOSZENIA WSPÓŁPRACOWNIKÓW:

Auguścik Kamil	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Buda Janusz	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Dąbrowski Zenon	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Filipowicz Sławomir	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Gałązka Janusz	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Gołębiowski Marcin	Pracownik	07.02.2008
Greloch Edward	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Kaczorowska Monika	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Kłosok Józef	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Kłusek Jerzy	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Knopik Ryszard	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Kołodziej Paweł	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Krzyżowska Hanna	Pracownik	07.02.2008
Kubala Daniel	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Kulig Andrzej	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Lechodziejewski Henryk	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Piechoczek Ryszard	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Regmunt Kazimierz	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Siwiec Elżbieta	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Sujkowski Marian	Pracownik	07.02.2008
Urbańczyk Piotr	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Witek Przemysław	Społeczny współpracownik posła	07.02.2008
Wojtach Zuzanna	Pracownik	07.02.2008

ANEKS III.11.

List do Marszałka Sejmu RP

Warszawa, 8 sierpnia 2008 r.

Pan Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

W liście z 27 marca br. informowałam Pana o działaniach, jakie chcemy podjąć w związku z realizacją projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa", a przedmiotem których będą posłowie, senatorowie, prezydia klubów poselskich i prezydia komisji sejmowych. Pragnę serdecznie podziękować za okazaną nam przychylność i pomoc. Szczególnie w imieniu zespołu realizacyjnego dziękuję Panu dyrektorowi Adamowi Podgórskiemu i Panu Dyrektorowi Generalnemu Jaromirowi Sokołowskiemu.

Jednocześnie pozwalam sobie przedstawić Panu Marszałkowi konkluzje z odbytych rozmów z członkami prezydiów klubów i kół poselskich. W dniach od 30 czerwca do 24 lipca spotkałam się z posłem Bogdanem Lisem, szefem Demokratycznego Koła Parlamentarnego, posłem Wacławem Martyniukiem, sekretarzem Klubu Poselskiego Lewica, z posłami Przemysławem Gosiewskim, przewodniczącym i Łukaszem Zbonikowskim, członkiem Prezydium Klubu Parlamentarnego PiS, z posłem Stanisławem Żelichowskim, przewodniczącym Klubu Poselskiego PSL oraz z posłanką Elżbietą Łukacijewską, wiceprzewodniczącą Klubu Parlamentarnego PO. Rozmowy dotyczyły osób zatrudnianych jako pracownicy biur poselskich, społecznych współpracowników parlamentarzystów oraz sposobu informowania o nich.

Podczas tych rozmów właściwie wszyscy zgodzili się co do następujących spraw:

1. Formularz noszący nazwę: „Informacja w sprawie danych dotyczących pracownika biura poselskiego albo poselsko-senatorskiego...", zwłaszcza biorąc pod uwagę praktykę wypełniania go (zał. 1) często daje niezwykle skąpe informacje o osobach współpracujących z parlamentarzystami. Istnieje potrzeba rozszerzenia formularza przynajmniej o informacje o wykształceniu pracownika lub społecznego współpracownika posła. Zmiana taka wymagałaby nowelizacji ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (w art. 18 ust. 3a i art. 23 ust. 4a). Gdyby do takiej zmiany doszło można liczyć na wsparcie członków większości klubów.
2. Wielu pracowników biur poselskich nie ma właściwego przygotowania i doświadczenia zawodowego. Przynajmniej jeden pracownik biura poselskiego powinien mieć merytoryczne przygotowanie do wykonywania sa-

modzielnej pracy, np. odpowiadania na listy obywateli, przygotowywania interpelacji, itp. Powinna więc być to osoba z odpowiednim wykształceniem (np. prawniczym, ekonomicznym lub politologicznym) i pewnym doświadczeniem zawodowym. Aby spełnić ten postulat potrzebne jest zwiększenie ryczałtu na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur.

3. W dziewiątym miesiącu kadencji obecnego parlamentu 24 posłów i senatorów nie podaje informacji o zatrudnianych przez siebie pracownikach. Należy zobligować parlamentarzystów do terminowego umieszczania na stronach internetowych Sejmu i Senatu RP informacji o pracownikach i współpracownikach parlamentarzystów oraz do ich terminowej aktualizacji.
4. Często odpowiedź udzielona na pytanie o wykonywanej działalności gospodarczej ogranicza się do podania nazwy firmy (zał. 2), lub wpisu „własna działalność gospodarcza" (zał. 3), co nie daje żadnej informacji. Intencją tego rozwiązania było poprzez przedstawienie wyczerpującej informacji o prowadzonej działalności gospodarczej – umożliwienie stwierdzenia, czy nie zachodzi konflikt interesu pomiędzy prowadzoną działalnością gospodarczą, a praca w biurze poselskim. Dlatego należy zobligować posłów i senatorów, aby opisowo i wyczerpująco wypełniali tę rubrykę formularza.
5. Zazwyczaj formularze wypełniane są ręcznie i następnie skanowane. Daje to często efekt nieczytelnej kopii (zał. 4). Formularze te powinny być wypełniane komputerowo, a następnie drukowane, podpisywane i skanowane.

Moi rozmówcy zobowiązali się, że w sprawach omówionych w pkt. 3, 4 i 5 zobligują członków swoich klubów i kół do podjęcia stosownych działań. Wydaje się jednak, że list Pana Marszałka w tej sprawie mógłby przyspieszyć proces wprowadzania pożądanych zmian.

Jeśli chodzi o sprawy podniesione w pkt. 1 i 2, to tu oczekiwalibyśmy inicjatywy płynącej ze strony Pana Marszałka.

Licząc na przychylność Pana Marszałka dla celów naszego działania łączę wyrazy szacunku,

Grażyna Kopińska
dyrektor Programu Przeciw Korupcji

Do wiadomości:
p. posłanka Elżbieta Łukacijewska, wiceprzewodnicząca Klubu Parlamentarnego PO
p. poseł Przemysław Gosiewski, przewodniczący Klubu Parlamentarnego PiS
p. poseł Łukasz Zbonikowski, członek Prezydium Klubu Parlamentarnego PiS
p. poseł Wacław Martyniuk, sekretarz Klubu Poselskiego Lewica
p. poseł Stanisław Żelichowski, przewodniczący Klubu Poselskiego PSL
p. poseł Bogdan Lis, szef Demokratycznego Koła Parlamentarnego

ANEKS IV.1.

Ankieta zastosowana w badaniu opinii parlamentarzystów

Przeciw Korupcji

Program budowy zaufania społecznego do instytucji publicznych i przeciwdziałania korupcji

Ankieta dla parlamentarzystów

Warszawa, czerwiec 2008

Szanowna Pani / Szanowny Panie

Program *Przeciw Korupcji* Fundacji im. Stefana Batorego przeprowadza kolejną, ósmą już serię badań, tym razem poświęconych zjawisku lobbingu we współczesnej Polsce. Wyniki badań zrealizowanych w poprzednich latach były powszechnie dostępne (zapoznać się można z nimi na http://www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm) i publicznie dyskutowane. Niniejszy projekt badawczy jest realizowany dzięki dotacji otrzymanej z Unii Europejskiej w ramach programu Środki Przejściowe 2005.

Bardzo ważne jest dla nas poznanie opinii przedstawicieli elit politycznych na temat lobbingu, dlatego zwracamy się do Pani/Pana z prośbą o wypełnienie tej ankiety. Jest ona krótka, choć chcielibyśmy oczywiście zadać znacznie więcej pytań. Mając jednak świadomość, jak bardzo cenny jest Państwa czas, ograniczyliśmy ją do kwestii dla nas najistotniejszych. Interesują nas Państwa poglądy niezależnie od przynależności partyjnej czy klubowej, a także publicznie prezentowanych stanowisk. Zapewniamy pełną poufność Państwa wypowiedzi – zostaną one wykorzystane wyłącznie w postaci zbiorczych zestawień statystycznych.

Prosimy o zaznaczenie w tekście wybranych przez Panią/Pana odpowiedzi i ewentualne dopisanie własnych komentarzy dotyczących przedstawionych problemów.

Projekt jest współfinansowany z pieniędzy Unii Europejskiej w ramach programu Środki Przejściowe 2005.

1. Jakby Pan(i) określił(a), co to jest lobbing, z czym Panu(i) się kojarzy lobbing?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

2. Poniżej przedstawiamy szereg określeń charakteryzujących lobbing w Polsce. Przy każdym z nich proszę zaznaczyć, czy się Pan(i) z nim zgadza, czy też nie zgadza.

2.1. Lobbing to profesjonalna działalność zawodowych pośredników pomiędzy grupami interesów a ośrodkami władzy administracyjnej lub politycznej
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.2. Lobbing wzmacnia korupcję
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.3. Lobbing to działalność, która sprawia, że politycy są lepiej poinformowani o danej sprawie
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.4. Lobbing prowadzi do nadużyć władzy, uzyskiwania wyłącznie prywatnych lub grupowych korzyści
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam

3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.5. Lobbing ułatwia dostęp do polityków
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.6. Lobbing to inaczej „handlowanie wpływami"
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.7. Lobbing cywilizuje „dziką walkę o własne interesy"
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.8. Lobbing pozwala na załatwianie interesów przede wszystkim firm, organizacji dysponujących dużymi pieniędzmi
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.9. Lobbing to wywieranie presji na polityków w celu uzyskania korzystnych rozwiązań ustawowych
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.10. Lobbing przeciwdziała korupcji
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.11. Lobbing usprawnia komunikację pomiędzy władzą a społeczeństwem
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.12. Lobbing umożliwia wielkim korporacjom w sposób zgodny z prawem zabiegać o swoje interesy
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.13. Lobbing jest „piątą" władzą
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.14. Lobbing to działalność mająca na celu kupienie głosu danego polityka
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.15. Lobbing pozwala na poznanie różnorodnych opinii na temat jakiejś kwestii
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam

4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.16. Lobbing stymuluje aktywność obywatelską, sprzyja tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.17. Lobbing blokuje dostęp do polityków zwykłym ludziom
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

2.18. Lobbing pozwala na wypracowywanie kompromisu tam, gdzie prezentowane są sprzeczne interesy
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

3. Jak często zetknął(ęła) się Pan(i) w swojej pracy parlamentarzysty z jawnym, oficjalnym lobbingiem ze strony następujących organizacji, grup, instytucji?

3.1. duże przedsiębiorstwa krajowe
1) często 2) rzadko 3) nigdy

3.2. korporacje międzynarodowe
1) często 2) rzadko 3) nigdy

3.3. kancelarie prawnicze
1) często 2) rzadko 3) nigdy

3.4. związki zawodowe
1) często 2) rzadko 3) nigdy

3.5. stowarzyszenia przedsiębiorców
1) często 2) rzadko 3) nigdy

3.6. władze lokalne i samorządowe
1) często 2) rzadko 3) nigdy

3.7. firmy doradcze i konsultingowe
1) często 2) rzadko 3) nigdy

3.8. organizacje społeczne i pozarządowe
1) często 2) rzadko 3) nigdy

3.9. środowiska branżowe, grupy branżowych interesów, np. stoczniowcy, górnicy, hutnicy itp.
1) często 2) rzadko 3) nigdy

3.10. korporacje lub grupy zawodowe
1) często 2) rzadko 3) nigdy

3.11. Kościół
1) często 2) rzadko 3) nigdy

4. Jak często zetknął(ęła) się Pan(i) w swojej pracy parlamentarzysty z niejawnym, nieoficjalnym lobbingiem ze strony następujących organizacji, grup, instytucji?

4.1. duże przedsiębiorstwa krajowe
1) często 2) rzadko 3) nigdy

4.2. korporacje międzynarodowe
1) często 2) rzadko 3) nigdy

4.3. kancelarie prawnicze
1) często 2) rzadko 3) nigdy

4.4. związki zawodowe
1) często 2) rzadko 3) nigdy

4.5. stowarzyszenia przedsiębiorców
1) często 2) rzadko 3) nigdy

4.6. władze lokalne i samorządowe
1) często 2) rzadko 3) nigdy

4.7. firmy doradcze i konsultingowe
1) często 2) rzadko 3) nigdy

4.8. organizacje społeczne i pozarządowe
1) często 2) rzadko 3) nigdy

4.9. środowiska branżowe, grupy branżowych interesów, np. stoczniowcy, górnicy, hutnicy itp.
1) często 2) rzadko 3) nigdy

4.10. korporacje lub grupy zawodowe
1) często 2) rzadko 3) nigdy

4.11. Kościół
1) często 2) rzadko 3) nigdy

5. Jak często w Pana(i) działalności parlamentarnej zdarzało się, iż proszono Pana(ią):

5.1. o pomoc w znalezieniu, załatwieniu komuś pracy
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

5.2. o przekonanie kolegów parlamenatrzystów do konkretnych rozwiązań legislacyjnych opracowywanych w innych komisjach niż te, w których Pan(i) pracuje
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

5.3. o pomoc w załatwieniu ważnych spraw życiowych nieznanych Panu(i) osób mieszkających w Pana(i) okręgu wyborczym
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

5.4. o poparcie rozwiązań legislacyjnych korzystnych dla jakichś firm, przedsiębiorców
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

5.5. o poparcie rozwiązań legislacyjnych korzystnych dla jakichś konkretnych grup zawodowych
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

5.6. o pomoc w załatwieniu konkretnych spraw, ważnych dla jakiejś miejscowości, społeczności lokalnej
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

6. Jak często w Pana(i) karierze parlamentarnej zdarzało się, że następujące osoby, grupy osób usiłowały wpłynąć na zmianę Pana(i) decyzji:

6.1. koledzy parlamenatarzyści z Pana(i) klubu, partii
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

6.2. koledzy parlamenatrzyści z innych klubów, innych partii
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

6.3. przedsiębiorcy, osoby prowadzące własne interesy, firmy
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

6.4. organizacje, stowarzyszenia przedsiębiorców
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

6.5. osoby trudniące się zawodowo lobbingiem
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

6.6. osoby trudniące się lobbingiem nieformalnie, niejawnie
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

6.7. przedstawiciele związków zawodowych i rolniczych
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

6.8. przedstawiciele jakichś kategorii zawodowych
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

6.9. przedstawiciele zakładów pracy
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

6.10. osoby, które spotykał(a) Pan(i) w trakcie spotkań towarzyskich
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

6.11. przedstawiciele lokalnych społeczności
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

6.12. organizacje pozarządowe
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

6.13. grupy wyborców
1) nigdy 2) raz 3) kilka razy 4) wielokrotnie

7. Jak często w czasie prac w komisjach i podkomisjach Sejmu/Senatu spotkał(a) się Pan(i) z wywieraniem wpływu na treść stanowionych ustaw ze strony:

7.1. oficjalnych, zarejestrowanych lobbystów
1) często 2) rzadko 3) nigdy

7.2. osób występujących w roli ekspertów
1) często 2) rzadko 3) nigdy

7.3. dziennikarzy
1) często 2) rzadko 3) nigdy

7.4. innych parlamentarzystów z własnej partii
1) często 2) rzadko 3) nigdy

7.5. innych parlamentarzystów z innych partii
1) często 2) rzadko 3) nigdy

7.6. osób współpracujących z posłami, np. ich asystentów, doradców
1) często 2) rzadko 3) nigdy

7.7. osób zapraszanych na obrady w charakterze gości
1) często 2) rzadko 3) nigdy

7.8. innych osób, proszę napisać, jakich? .....
.....
.....
1) często 2) rzadko 3) nigdy

8. Jak często w swojej działalności parlamentarnej spotykał(a) się Pan(i) z następującymi formami wywierania wpływu, nacisku:

8.1. dostarczanie informacji
1) często 2) rzadko 3) nigdy

8.2. poszukiwanie prywatnych, nieformalnych dojść do polityków
1) często 2) rzadko 3) nigdy

8.3. ułatwianie kariery politycznej bądź zawodowej
1) często 2) rzadko 3) nigdy

8.4. proponowanie wzajemnych usług
1) często 2) rzadko 3) nigdy

8.5. korumpowanie
1) często 2) rzadko 3) nigdy

8.6. próba szantażu
1) często 2) rzadko 3) nigdy

8.7. wysyłanie pism i petycji
1) często 2) rzadko 3) nigdy

8.8. organizowanie akcji medialnej
1) często 2) rzadko 3) nigdy

8.9. zapraszania na spotkania towarzyskie, pikniki, koncerty, wycieczki
1) często 2) rzadko 3) nigdy

8.10. rozmowy, dyskusje w ramach zebrań rad nadzorczych spółek skarbu państwa
1) często 2) rzadko 3) nigdy

8.11. zaproszenia do udziału w wysłuchaniu racji różnych podmiotów gospodarczych czy społecznych
1) często 2) rzadko 3) nigdy

8.12. dyskredytowanie osób pilotujących daną ustawę bądź projekty ustaw
1) często 2) rzadko 3) nigdy

9. Czy zetknął(ęła) się Pan(i) z taką sytuacją, że w trakcie prac komisji lub podkomisji parlamentarnej swoje racje, stanowiska przedstawiają osoby nieuprawnione?
1) często 2) rzadko 3) nigdy

10. Przy jakiego typu projektach ustaw istnieje Pana(i) zdaniem największe zagrożenie występowania niedopuszczalnego lobbingu? Gdy ustawa jest:

10.1. tworzona z inicjatywy minimum 15 posłów
1) często 2) rzadko 3) nigdy

10.2. poddawana tzw. „małej" nowelizacji
1) często 2) rzadko 3) nigdy

10.3. poddawana „dużej" nowelizacji
1) często 2) rzadko 3) nigdy

10.4. tworzona jest z inicjatywy klubu poselskiego
1) często 2) rzadko 3) nigdy

10.5. z inicjatywy rządu
1) często 2) rzadko 3) nigdy

11. Gdzie, Pana(i) zdaniem, zagrożenie niedopuszczalnym lobbingiem przy tworzeniu prawa jest największe?
1) na etapie prac w ministerstwach
2) w trakcie prac biura legislacyjnego rządu
3) na etapie uzgodnień wewnątrz rządu, pomiędzy ministerstwami, urzędami
4) w trakcie prac biura legislacyjnego Sejmu
5) w podkomisjach sejmowych
6) w komisjach sejmowych
7) w komisjach senackich

8) w innych instytucjach, jakich? .....
.....
9) nigdzie
10) trudno powiedzieć

12. Co trzeba, Pana(i) zdaniem, zrobić, aby polepszyć procedury tworzenia prawa i zabezpieczyć je przed niedopuszczalnym lobbingiem?

1) uchwalić ustawę o tworzeniu prawa
2) zmienić, doprecyzować ustawę o lobbingu
3) całkowicie zakazać lobbingu
4) zmienić regulamin prac Sejmu
5) zmienić regulamin prac rządu
6) zmienić regulamin prac Senatu
7) inne rozwiązania, jakie? .....
.....
8) trudno powiedzieć

13. Jakie Pana(i) zdaniem czynniki sprzyjają pojawianiu się niedopuszczalnego lobbingu?

13.1. zlecanie pisemnych ekspertyz zewnętrznych osobom spoza listy oficjalnych ekspertów
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

13.2. brak weryfikacji list ekspertów sejmowych
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

13.3. zbyt wąska lista ekspertów sejmowych
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

13.4. konflikt interesów dotykający urzędników państwowych
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

13.5. brak restrykcyjności w wydawaniu stałych przepustek do Sejmu/Senatu
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

13.6. konflikt interesów w działalności ekspertów
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

13.7. aktywny udział gości w pracach legislacyjnych w podkomisjach i komisjach
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

13.8. brak wiedzy o interesach, zawodach asystentów, doradców, współpracowników parlamentarzystów
1) zdecydowanie się zgadzam
2) raczej się zgadzam
3) raczej się nie zgadzam
4) zdecydowanie się nie zgadzam
5) trudno powiedzieć

13.9. Inne czynniki, sytuacje, jakie? .....
.....
.....

14. A jakie Pana(i) zdaniem czynniki sprzyjają rozpoznawaniu niedopuszczalnego lobbingu?

14.1. własne doświadczenie parlamentarne
1) zdecydowanie tak
2) raczej tak
3) raczej nie
4) zdecydowanie nie
5) trudno powiedzieć

14.2. korzystanie z doświadczenia kolegów z klubu, partii
1) zdecydowanie tak
2) raczej tak
3) raczej nie
4) zdecydowanie nie
5) trudno powiedzieć

14.3. konsolidacja, jednomyślność w działaniu partii, klubu poselskiego
1) zdecydowanie tak
2) raczej tak
3) raczej nie
4) zdecydowanie nie
5) trudno powiedzieć

14.4. rygorystyczne przestrzeganie procedur, regulaminu Sejmu/Senatu
1) zdecydowanie tak
2) raczej tak
3) raczej nie
4) zdecydowanie nie
5) trudno powiedzieć

14.5. Inne czynniki, sytuacje, jakie? .....
.....

15. Która z następujących organizacji, grup, instytucji lobbuje Pana(i) zdaniem najskuteczniej? Proszę zaznaczyć 3 najważniejsze odpowiedzi.
1) duże przedsiębiorstwa krajowe
2) korporacje międzynarodowe
3) kancelarie prawnicze
4) zarządzający spółkami skarbu państwa
5) związki zawodowe
6) stowarzyszenia przedsiębiorców

7) władze lokalne i samorządowe
8) firmy doradcze i konsultingowe
9) organizacje społeczne i pozarządowe
10) środowiska branżowe, grupy branżowych interesów, np. stoczniowcy, górnicy, hutnicy itp.
11) korporacje zawodowe
12) Kościół

16. A które z niżej wymienionych grup Pana(i) zdaniem lobbują najskuteczniej? Proszę wybrać 2 odpowiedzi.

1) oficjalnie zarejestrowani lobbyści
2) osoby występujące w roli ekspertów
3) dziennikarze
4) goście zapraszani do udziału w pracach komisji lub podkomisji
5) inni parlamentarzyści z własnej partii
6) parlamentarzyści z innych partii
7) osoby współpracujące z parlamentarzystami, np. ich asystenci, doradcy
8) inne osoby, proszę napisać, jakie? .....
.....
.....

17. Czy, Pana(i) zdaniem, obecnie można w Polsce drogą przekupstwa lub nacisku grupy interesu spowodować uchwalenie ustawy bądź zmianę prawa?

1) zdecydowanie tak
2) raczej tak
3) raczej nie
4) zdecydowanie nie
5) trudno powiedzieć

18. W marcu 2006 roku weszła w życie ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Czy Pana(i) zdaniem ustawa ta:

18.1. ograniczyła niedopuszczalny, nielegalny lobbing
1) zdecydowanie tak
2) raczej tak
3) raczej nie
4) zdecydowanie nie
5) trudno powiedzieć

18.2. stworzyła czytelne, przejrzyste ramy kontaktów lobbystów z parlamentarzystami
1) zdecydowanie tak
2) raczej tak
3) raczej nie
4) zdecydowanie nie
5) trudno powiedzieć

18.3. stworzyła szanse na prezentacje własnych interesów różnym grupom, instytucjom
1) zdecydowanie tak
2) raczej tak
3) raczej nie
4) zdecydowanie nie
5) trudno powiedzieć

18.4. ograniczyła możliwość wywierania wpływu przez grupy, instytucje gorzej zorganizowane, nie dysponujące odpowiednimi środkami finansowymi
1) zdecydowanie tak
2) raczej tak
3) raczej nie
4) zdecydowanie nie
5) trudno powiedzieć

18.5. uczyniła proces stanowienia prawa na poziomie rządowym bardziej przejrzystym
1) zdecydowanie tak
2) raczej tak
3) raczej nie
4) zdecydowanie nie
5) trudno powiedzieć

18.6. uczyniła proces stanowienia prawa na poziomie sejmowym bardziej przejrzystym
1) zdecydowanie tak
2) raczej tak
3) raczej nie
4) zdecydowanie nie
5) trudno powiedzieć

19. Jak by Pan(i) ocenił(a) większość posłów/senatorów obecnego Sejmu/Senatu pod względem:

19.1. kompetencji
1) zdecydowanie dobrze
2) raczej dobrze
3) raczej źle
4) zdecydowanie źle
5) trudno powiedzieć

19.2. rzetelności w pracy poselskiej
1) zdecydowanie dobrze
2) raczej dobrze
3) raczej źle
4) zdecydowanie źle
5) trudno powiedzieć

19.3. pracowitości
1) zdecydowanie dobrze
2) raczej dobrze
3) raczej źle
4) zdecydowanie źle
5) trudno powiedzieć

19.4. uczciwości osobistej
1) zdecydowanie dobrze
2) raczej dobrze
3) raczej źle
4) zdecydowanie źle
5) trudno powiedzieć
6) prosimy jeszcze o kilka informacji dotyczących Pana(i) osoby

20. Płeć:
1) kobieta
2) mężczyzna

21. Rok urodzenia:
1) do 1930 r.
2) 1931–1940
3) 1941–1950
4) 1951–1960
5) 1961–1970
6) 1971 i później

22. Jakie ma Pan(i) wykształcenie?

1) niepełne podstawowe
2) podstawowe
3) zasadnicze zawodowe
4) niepełne średnie
5) średnie ogólnokształcące
6) średnie zawodowe
7) pomaturalne
8) niepełne wyższe
9) wyższe

23. Czy jest Pan(i) parlamentarzystą:

1) po raz pierwszy w tej kadencji
2) po raz kolejny

24. Czy jest Pan(i) posłem/senatorem zawodowym?

1) tak
2) nie

25. Czy obecnie pracuje Pan(i) [a jeśli jest Pan(i) posłem/senatorem zawodowym, to czy przed podjęciem tej funkcji pracował(a) Pan(i)]:

25.1. we własnej firmie
1) tak 2) nie

25.2. w firmie, instytucji prywatnej niebędącej Pana(i) własnością
1) tak 2) nie

25.3. we własnym gospodarstwie rolnym
1) tak 2) nie

25.4. w instytucji, urzędzie lub zakładzie państwowym, samorządowym, spółdzielczym lub publicznym
1) tak 2) nie

26. Na zakończenie prosimy o opisanie najbardziej drastycznego przypadku niedopuszczalnego lobbingu zastosowanego wobec Pana(i).

.....
.....
.....

Jeśli ma Pan(i) jakieś uwagi na temat tej ankiety, jej tematyki, stawianych pytań, to bardzo prosimy o ich przedstawienie.

.....
.....
.....

Serdecznie dziękujemy za poświęcony nam czas.
Prosimy o ponowne przejrzenie ankiety i sprawdzenie,
czy żadne pytanie nie zostało pominięte.

ANEKS IV.2.

List zapowiadający badanie

Szanowny Panie Pośle,

Program *Przeciw Korupcji* Fundacji im. Stefana Batorego prowadzi kolejną edycję badania wśród Posłów i Senatorów RP. Chcemy poznać opinie polskich parlamentarzystów na temat lobbingu.

Do badań został Pan wylosowany z listy posłów Pana klubu/koła. Na przełomie maja i czerwca zgłosi się do Pana nasz współpracownik z prośbą o udzielenie odpowiedzi na pytania naszej ankiety. Aby zapewnić Panu anonimowość, po samodzielnym wypełnieniu ankiety, zostanie Pan poproszony o włożenie jej do nieoznakowanej koperty, która zostanie w Pana obecności zaklejona.

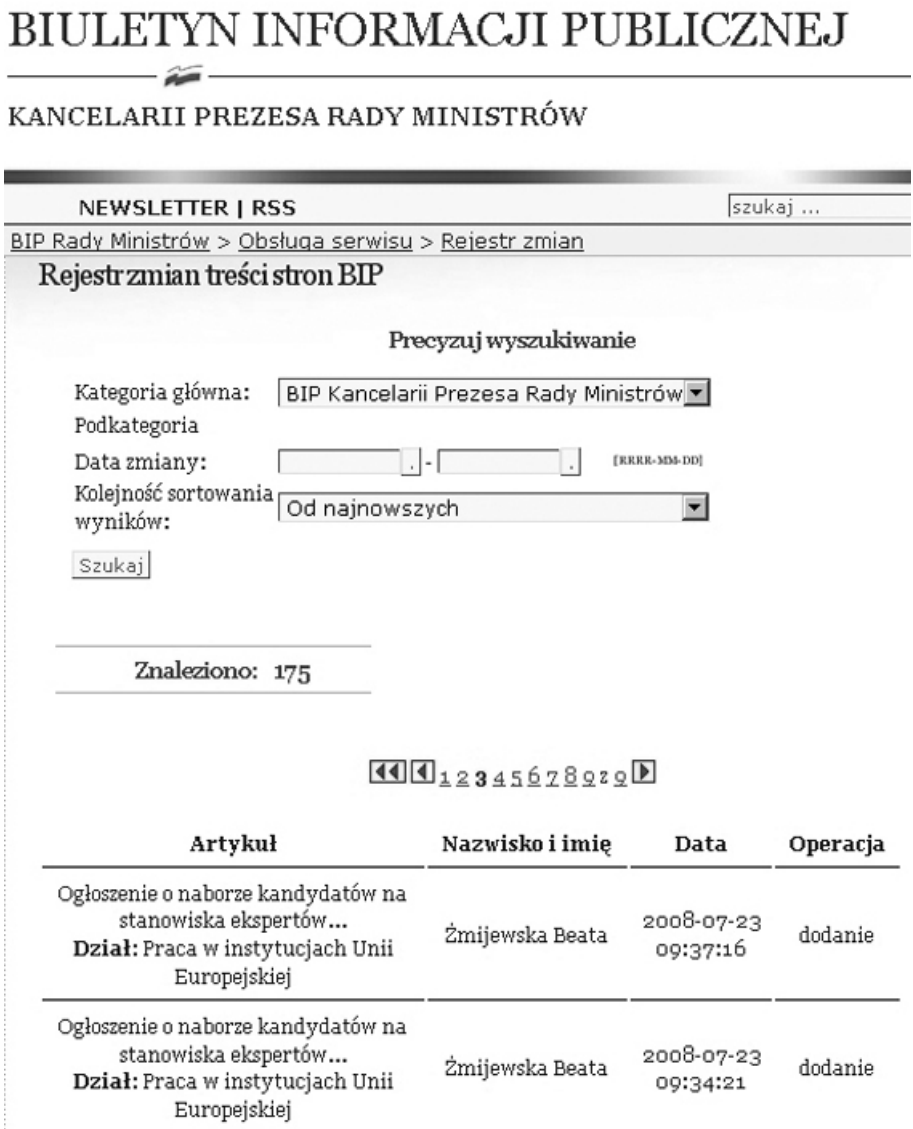
Uprzejmie prosimy o wzięcie udziału w badaniu, udzielenie szczerych i przemyślanych odpowiedzi.

Autorka badania
dr hab. prof. Uniwersytetu Łódzkiego
Anna Kubiak

Dyrektor Programu Przeciw Korupcji
Fundacji im. Stefana Batorego
Grażyna Kopińska

ANEKS V.1.

Rejestr zmian treści stron Biuletynu Informacji Publicznej Kancelarii Premiera Rady Ministrów



BIULETYN INFORMACJI PUBLICZNEJ

KANCELARII PREZESA RADY MINISTRÓW

NEWSLETTER | RSS

szukaj ...

BIP Rady Ministrów > Obsługa serwisu > Rejestr zmian

Rejestr zmian treści stron BIP

Precyzuj wyszukiwanie

Kategoria główna: BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Podkategoria

Data zmiany: . - . [RRRR-MM-DD]

Kolejność sortowania wyników: Od najnowszych

Szukaj

Znaleziono: 175

1 2 3 4 5 6 7 8 9 z 9

Artykuł	Nazwisko i imię	Data	Operacja
Ogłoszenie o naborze kandydatów na stanowiska ekspertów... **Dział:** Praca w instytucjach Unii Europejskiej	Żmijewska Beata	2008-07-23 09:37:16	dodanie
Ogłoszenie o naborze kandydatów na stanowiska ekspertów... **Dział:** Praca w instytucjach Unii Europejskiej	Żmijewska Beata	2008-07-23 09:34:21	dodanie

Ogłoszenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)... **Dział:** Praca w instytucjach Unii Europejskiej	Żmijewska Beata	2008-07-22 13:46:59	dodanie
Ogłoszenie o naborze na stanowisko administratora w Dyrekcji... **Dział:** Praca w instytucjach Unii Europejskiej	Żmijewska Beata	2008-07-16 11:31:30	dodanie
Ogłoszenie o naborze na stanowisko koordynatora ds. IT **Dział:** Praca w instytucjach Unii Europejskiej	Żmijewska Beata	2008-07-16 11:28:28	dodanie
Ogłoszenie o naborze kandydatów na stanowisko eksperta narodowego... **Dział:** Praca w instytucjach Unii Europejskiej	Żmijewska Beata	2008-07-16 11:14:49	dodanie
Ogłoszenie o naborze na stanowisko Szefa Wydziału ds. Zasobów... **Dział:** Praca w instytucjach Unii Europejskiej	Żmijewska Beata	2008-07-16 11:10:50	dodanie
Projekt ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i... **Dział:** Projekty aktów prawnych powstających w KPRM	Żmijewska Beata	2008-07-11 17:49:11	dodanie
Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania **Dział:** Sekretariaty, Departamenty, Biura	Żmijewska Beata	2008-07-08 12:20:49	dodanie
Ogłoszenie o naborze na stanowisko dyrektora (grupa zaszeregowania... **Dział:** Praca w instytucjach Unii Europejskiej	Żmijewska Beata	2008-07-08 11:06:17	dodanie
Ogłoszenie o naborze kandydatów na stanowisko Szefa Wydziału... **Dział:** Praca w instytucjach Unii Europejskiej	Żmijewska Beata	2008-07-08 11:03:55	dodanie
Ogłoszenie o naborze kandydatów na stanowiska ekspertów... **Dział:** Praca w instytucjach Unii Europejskiej	Żmijewska Beata	2008-07-08 10:59:19	dodanie

Ogłoszenie Komisji Europejskiej o naborze na stanowisko Doradcy... **Dział:** Praca w instytucjach Unii Europejskiej	Lis-Lastra Elżbieta	2008-07-04 13:39:30	dodanie
Sekretariat Ministra-członka Rady Ministrów Zbigniewa Derdziuka **Dział:** Sekretariaty, Departamenty, Biura	Juras Małgorzata	2008-07-03 13:49:10	dodanie
Projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie... **Dział:** Projekty aktów prawnych powstających w KPRM	Lis-Lastra Elżbieta	2008-07-01 10:41:27	dodanie
Projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie... **Dział:** Projekty aktów prawnych powstających w KPRM	Lis-Lastra Elżbieta	2008-07-01 10:35:06	dodanie
Projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie orzekania... **Dział:** Projekty aktów prawnych powstających w KPRM	Lis-Lastra Elżbieta	2008-07-01 10:27:06	dodanie
Rządowy Program współpracy z Polonią i Polakami za granicą **Dział:** Projekty aktów prawnych powstających w KPRM	Lis-Lastra Elżbieta	2008-07-01 09:46:38	dodanie
Projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie... **Dział:** Projekty aktów prawnych powstających w KPRM	Lis-Lastra Elżbieta	2008-07-01 09:36:27	dodanie
Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zniesienia... **Dział:** Projekty aktów prawnych powstających w KPRM	Lis-Lastra Elżbieta	2008-07-01 09:21:31	dodanie

1 2 **3** 4 5 6 7 8 9 z 9

ANEKS V.2.

Informacja o konsultacjach społecznych organizowanych przez Ministerstwo Finansów umieszczona na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów

Biuletyn Informacji Publicznej

Przejdź do innego serwisu

- Ministerstwo Finansów
- Informacje o przyjmowanych sprawach, kolejności ich załatwienia lub rozstrzygnięcia
- Kontrole
- Rejestry i archiwa
- Budżet Państwa
- Generalny Inspektor Informacji Finansowej
- Audyt sektora finansów publicznych
- Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej
- Szef Służby Celnej
- Samorząd Terytorialny
- Główna Komisja Orzekająca
- Komitet Standardów Rachunkowości
- Podatki
- Projekty aktów prawnych
- Działalność lobbingowa
- Pomoc publiczna
- Publikacje
- Nabór do służby

Strona główna BIP | Rejestr zmian | Wydruk strony | Redakcja | Kontakt
Instrukcja | Projekty aktów prawnych | Ogłoszenia

Biuletyn Informacji Publicznej / Projekty aktów prawnych / Cło

Projekt z dnia 26 czerwca 2008 r. Ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych oraz niektórych innych ustaw
2008.07.04 13:33

stan prac: projekt nieaktualny, zmieniony projektem z dnia 5 sierpnia 2008 r.

pobierz (192 KB)

Uzasadnienie
2008.07.04 13:34

pobierz (248 KB)

Dokumenty zwiazane z projektem
2008.07.09 09:53

pobierz (6 MB)
pobierz (1 MB)
pobierz (383 KB)
pobierz (3 MB)
pobierz (32 MB)
pobierz (243 KB)
pobierz (1 MB)
pobierz (2 MB)
pobierz (2 MB)
pobierz (2 MB)
pobierz (470 KB)
pobierz (43 KB)
pobierz (9 MB)
pobierz (61 KB)
pobierz (1 MB)
pobierz (3 MB)
pobierz (20 KB)
pobierz (19 KB)
pobierz (411 KB)
pobierz (34 KB)
pobierz (8 MB)
pobierz (171 KB)
pobierz (313 KB)
pobierz (191 KB)
pobierz (309 KB)
pobierz (559 KB)
pobierz (334 KB)
pobierz (451 KB)
pobierz (200 KB)
pobierz (200 KB)

pobierz (8 MB)
pobierz (191 KB)
pobierz (190 KB)
pobierz (140 KB)
pobierz (305 KB)
pobierz (59 KB)
pobierz (100 KB)
pobierz (12 KB)
pobierz (187 KB)
pobierz (14 KB)
pobierz (21 KB)
pobierz (72 KB)
pobierz (82 KB)
pobierz (56 KB)
pobierz (15 KB)
pobierz (148 KB)
pobierz (62 KB)
pobierz (30 KB)
pobierz (23 KB)
pobierz (48 KB)
pobierz (577 KB)
pobierz (302 KB)
pobierz (131 KB)
pobierz (537 KB)
pobierz (344 KB)
pobierz (344 KB)
pobierz (487 KB)
pobierz (162 KB)
pobierz (141 KB)
pobierz (670 KB)
pobierz (8 KB)
pobierz (1 MB)
pobierz (159 KB)
pobierz (240 KB)
pobierz (91 KB)
pobierz (21 KB)
pobierz (264 KB)
pobierz (150 KB)
pobierz (928 KB)
pobierz (847 KB)
pobierz (723 KB)
pobierz (196 KB)
pobierz (1 MB)
pobierz (43 KB)
pobierz (82 KB)
pobierz (331 KB)
pobierz (1 MB)

Powrót | Poleć znajomemu | Drukuj

Data publikacji: 2008.07.09 09:53
Data modyfikacji: 2008.08.18 14:30
Opublikowane przez: Beata Zuba
Zmodyfikowane przez: Beata Zuba